

DIE UNMITTELBARE TEILNAHME DES VOLKES
AN STAATLICHEN ENTSCHEIDUNGEN DURCH
VOLKSBEGEHREN UND VOLKSENTSCHEID

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg i. Breisgau

vorgelegt von
Wolfgang Berger
aus Herne

Freiburg i.Br. 1978

DIE UNMITTELBARE TEILNAHME DES VOLKES
AN STAATLICHEN ENTSCHEIDUNGEN DURCH
VOLKSBEGEHREN UND VOLKSENTSCHEID

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg i. Breisgau

vorgelegt von
Wolfgang Berger
aus Herne

Freiburg i.Br. 1978



Dekan: Prof. Dr. A. Hollerbach
Referent: Prof. Dr. K. Hesse
Korreferent: Dr. W. Schwarze

Tag der mündlichen Prüfung: 16. und 17. Febr. 1978

I n h a l t

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	5
Erster Teil	
Einleitung und Problemstellung	9
Zweiter Teil	
Begriffsklärung	22
Dritter Teil	
Bestandsaufnahme	34
I. Österreich	35
1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens	35
2. Die durchgeführten Volksbegehren	38
II. Italien	45
1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens und des Volksentscheids	45
2. Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide	48
III. Die Schweiz	56
1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens und des Volksentscheids	56
2. Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide	60
IV. Die Weimarer Republik	72
1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens und des Volksentscheids	72
2. Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide	82

V.	Das "Dritte Reich"	94
1.	Die gesetzlichen Regelungen der "Volksabstimmungen"	94
2.	Die durchgeführten "Volksabstimmungen"	98
VI.	Die Bundesrepublik Deutschland	101
1.	Die gesetzlichen Regelungen von Volksbegehren und Volksentscheid in den Verfassungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland	102
2.	Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide	111
3.	Das Volksbegehren "Rundfunkfreiheit" in Bayern	117
a)	Die Änderung des bayerischen Rundfunkgesetzes und die Ankündigung privaten Rundfunks	118
b)	Die Durchführung des Volksbegehrens "Rundfunkfreiheit" durch das "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit"	124
c)	Die Behandlung der Volksbegehren im bayerischen Landtag	127
d)	Die Entwicklung bis zum Beschluß eines neuen Art. 111 a der Verfassung des Freistaates Bayern durch den bayerischen Landtag und der anschließende Volksentscheid	133
Vierter Teil		
	Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheid	141
I.	Kriterien für die Beurteilung von Volksbegehren und Volksentscheid	141
II.	Die Erfahrungen in Österreich	147
1.	Das Volksbegehren für einen parteiunabhängigen Rundfunk	147
2.	Das Volksbegehren gegen die Einführung eines 13. Schuljahres an allgemeinbildenden höheren Schulen	155
3.	Das Volksbegehren zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche	157
4.	Das Volksbegehren zur Aufhebung der Fristenregelung beim Schwangerschaftsabbruch	168
5.	Zusammenfassung	174

III. Die Erfahrungen in Italien	181
1. Das Volksbegehren und der Volksentscheid zur Aufhebung des Scheidungsgesetzes	181
2. Das Volksbegehren zur Aufhebung des Strafgesetzes für Schwangerschaftsabbruch	194
3. Zusammenfassung	201
IV. Die Erfahrungen in der Schweiz	204
1. Vorbemerkung	204
2. Die bisherigen Untersuchungen von Volksbegehren und Volksentscheid	205
a) Die Auswertung der Abstimmungsstatistiken	206
b) Die Bedeutung der Verfassungsinitiative	211
3. Erklärung der Bedeutung der Elemente direkter Demokratie aus dem historischen und politischen Zusammenhang	215
a) Die Nutzung des Referendums (Volksentscheid) durch die föderalistische Opposition	216
b) Die Nutzung der Verfassungsinitiative durch die sozialdemokratische Opposition	224
c) Die Nutzung der Elemente direkter Demokratie durch die Verbände	225
d) Bedeutungswandel der Elemente direkter Demokratie in Gegenwart und Zukunft	235
e) Zusammenfassung	242
V. Die Erfahrungen in der Weimarer Republik	246
1. Die Beurteilung der Erfahrungen in der Literatur und im Parlamentarischen Rat	246
2. Die von Parteien initiierten Volksbegehren und Volksentscheide	252
a) Das Volksbegehren und der Volksentscheid "Fürstenenteignung"	252
b) Die anderen Volksbegehren und Volksentscheide	262
3. Die von parteiunabhängigen Gruppierungen eingeleiteten Volksbegehren	270
4. Zusammenfassung	279
VI. Die Erfahrungen mit den "Volksabstimmungen" im Dritten Reich	282

VII. Die Erfahrungen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland	290
1. Das Volksbegehren "Rundfunkfreiheit"	290
2. Die Einfügung von Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassung des Landes Baden-Württemberg im Jahre 1974	302

Fünfter Teil	
Schluß	306

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
a.F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
Bay.	Bayern
Bd.	Band
Beilagen	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats in Österreich
Bek.	Bekanntmachung
Bln.	Berlin
BG.	Bundesgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BI	Bürgerinitiativen
Bre.	Bremen
BT	Deutscher Bundestag
BT Drucks.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eid- genossenschaft vom 29. Mai 1874
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz der Bundesrepublik Österreich vom 10. November 1920
B.-W.	Baden-Württemberg
BZ	Badische Zeitung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DC	Democrazia Cristiana
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift

Erl.	Erläuterung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl.S.1)
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GOG	Geschäftsordnungsgesetz, Bundesgesetz vom 6. Juli 1961 betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrates, BGBl. 178/1961
GP	Gesetzesperiode
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.A.	herrschende Ansicht
HdBdStR I,II	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, heraus- gegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 2 Bde, 1930 und 1932
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Hes.	Hessen
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben von
Hs.	Halbsatz
Ital.	Italien
Jg.	Jahrgang
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JW	Juristische Wochenschrift
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LGB1	Landesgesetzblatt
L.-S.	H.H.Lammers und W.Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, 4 Bände 1929-1932
LT-Drucks.	Verhandlungen des Landtages, Drucksachen
LV	Landesverfassung
NF	Neue Folge
NRW.	Nordrhein-Westfalen
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaft- liche Zusammenarbeit und Entwicklung

ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖRF	Österreichischer Rundfunk und Fernsehen
PR	Parlamentarischer Rat
Prot.	Protokoll
Rdn.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rhl.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RM	Reichsmark
RT	Reichstag
RuPrVwBl.	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
RVwBl.	Reichsverwaltungsblatt
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs
StAnz.	Staatsanzeiger
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
StGH	Staatsgerichtshof
St.Jb.	Statistisches Jahrbuch der Schweiz, hrsg. vom Eidgenössischen Statistischen Amt, Jahrgang
StMdI	Staatsministerium des Innern
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.U.	unter Umständen
VA	Volksabstimmung(en)
VB	Volksbegehren
VE	Volksentscheid(e)
VEG	Das Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921, RGBl. S. 790
Verf.	Verfassung
Verf.GH	Entscheidungen des Verfassungsgerichts- hofes Bayern
VI	Volksinitiative
VwBl.	Verwaltungsblätter
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

WP	Wahlperiode
WRV	Die Verfassung des deutschen Reiches (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
Ztg.	Zeitung

Erster Teil

Einleitung und Problemstellung

Die Frage nach einer unmittelbaren Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid¹⁾ auch in der Bundesrepublik Deutschland hat heute an Aktualität gewonnen. In der jüngsten Gegenwart ist nämlich eine der Grundthesen bedenklich ins Wanken geraten, mit denen früher der Forderung nach einer stärkeren Beteiligung des Bürgers an staatlichen Entscheidungen begegnet wurde: Es ist die These von der politischen Apathie der Basis, die besagt, daß die überwiegende Mehrzahl der Bürger politisch inaktiv sei und an einer Ausweitung ihrer Partizipationsmöglichkeiten selbst gar kein Interesse habe.²⁾

Statt der früher festgestellten Apathie ist nämlich seit der Mitte der sechziger Jahre eine Fülle von Aktivitäten der Basis feststellbar: Bürger haben sich zur Verfolgung der verschiedensten Anliegen in Bürgerinitiativen zusammengeschlossen. Die Anzahl der Bürger, die sich schon an Bürgerinitiativen beteiligt haben oder noch beteiligen, ist nicht leicht zu ermitteln. Nach "Emnid" sollen sich 12 % der erwachsenen Bevölkerung, also etwa 6 Millionen Bürger schon an Bürgerinitiativen beteiligt haben³⁾, nach "Infas" sollen

1) Im Folgenden mit VB und VE abgekürzt.

2) In diese Richtung geht etwa M. Abelein, Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer, in ZParl. 1977, S. 199. Dort heißt es: "Wenn schon die bestehenden Möglichkeiten vom Volk nicht ausgeschöpft werden, kann auch den heute vielfach erhobenen, viel weitergehenden Forderungen nach 'direkter Demokratie' und 'imperativem Mandat' keine große Chance der Realisierung eingeräumt werden." Zur Apathie vgl. weiter F. Scharf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz, 1970, S. 57 f.; U.v. Alemann, (Hrsg.) Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, Opladen, 1975 S. 44 f.

3) EMNID-Information Nr. 11/12 (1973) S. 7.

es 3 %, d.h. 1,5 Millionen sein.⁴⁾ Zutreffend dürfte es sein, von einer Gesamtzahl von etwa 3000-4000 Bürgerinitiativen auszugehen.⁵⁾ Die Zahl der "aktiven" Mitglieder einer Bürgerinitiative dürfte im Durchschnitt zwischen 20 und 50 Mitglieder liegen⁶⁾, also bei allen Bürgerinitiativen zusammen maximal bei 200.000. Die Zahl der sich eher "passiv" beteiligenden Mitglieder, z.B. durch Unterschriftsleistung, Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen, Demon-

4) Infas, Report für die Presse vom 23.7.1973, Mitwirkung in Bürgerinitiativen, Bz/Fn. 0203/4745.

5) So die Schätzung von P.v.Kodolitsch auf der Grundlage einer Umfrage, die das Deutsche Institut für Urbanistik in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag 1972/73 durchgeführt hat. Die Umfrage erfaßte 1403 Bürgerinitiativen, P.v.Kodolitsch, Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen, Ergebnisse einer Umfrage, in: Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, Heft 10, 1975 S.265-277, hier S. 272; vgl. auch die "Begleitende Hilfe e.V.", Schaltstellen für Bürgerinitiativen, in: Das Rathaus Jg. 26 1973 S. 348, die 3000 Bürgerinitiativen schätzt. - T.Ellwein, E.Lippert, R.Zoll kommen auf "mindestens 2000 Bürgerinitiativen" und fügen hinzu: "Da wir damit von einer eher niedrigen Annahmen ausgehen, weisen wir noch darauf hin, daß die Zahl der Bürgerinitiativen rasch im Wachsen ist ...", in: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr. 89, Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen, 1975, S. 136 ff., 140, 141 ff. - Nach Angaben des Parlamentarischen Staatssekretärs Gerhart Rudolf Baum im Bundesinnenministerium haben sich in den letzten Jahren sogar 15.000 Bürgerinitiativen gebildet, so gemeldet in der FR vom 24. März 1976.

6) Das bayerische Innenministerium hat bei einer Untersuchung von 380 Bürgerinitiativen 15.000 "aktive" Mitglieder geschätzt, also knapp 50 pro Bürgerinitiative, Bürgerinitiativen in Bayern, Bestandsaufnahme des bayerischen Innenministeriums, Nr. I B 1 - 3000-72/1 S.4. Kodolitsch schätzt die Zahl der aktiven Mitglieder auf 20-30, aaO, S. 272; eine Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin gibt die Selbsteinschätzung von 61 befragten Bürgerinitiativen bezüglich ihrer Mitglieder an: 46 % hatten bis zu 20 Mitglieder, 23 % 21-50 Mitglieder, 5 % 50-100 und 15 % über 200 Mitglieder; Bericht einer Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin: Zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik und Westberlin. Analyse von 61 Bürgerinitiativen, Hrsg. Rolf-Peter Lange, in: ZParl. 1973, S.265. T-Ellwein, E.Lippert, R.Zoll schätzen sehr vorsichtig auf 20-40 aktive Mitglieder und kommen insgesamt auf 40-80.000 aktive Mitglieder, aaO, S.141.

strationen, wird im Schnitt bei etwa 500 liegen.⁷⁾ Insgesamt also kann man von der Richtigkeit der Infas-Umfrage ausgehen, daß etwa 1,5 Millionen erwachsene Bundesbürger sich schon an einer Bürgerinitiative zumindest "passiv" beteiligt haben oder sich noch beteiligen.⁸⁾ Darüberhinaus sind laut Infas 34 % bereit, eventuell in einer Bürgerinitiative mitzuarbeiten, 59 % der Bundesbürger sehen in Bürgerinitiativen ein wirksames Mittel zur Durchsetzung bestimmter Ziele.⁹⁾

Die Zahl der "aktiv" und "passiv" an Bürgerinitiativen Beteiligten sowie die Zahl der potentiell zur Mitarbeit bereiten Bürger stellt ein beachtliches Potential dar, das zu Engagement und Aktivität bereit ist. -

Die Zielrichtung der Bürgerinitiativen geht dabei auf Teilnahme an Entscheidungen im politischen Bereich.¹⁰⁾ Bürgerinitiativen stellen mithin auch den Kern und Ausgangspunkt der Partizipationsbewegung im politisch-administrativen Bereich dar.¹¹⁾ Inhalt der Partizipationsbewegung ist die Diskussion und das praktische Bemühen um neue Beteiligungsformen für den Bürger am politischen Prozeß.¹²⁾ Dabei ist von vorn-

7) Das bayerische Innenministerium gibt an, daß sich bei den erfaßten 380 Bürgerinitiativen 230.000 Bürger beteiligt haben, aaO, S.4; Kodolitsch geht von 200 bis 1000 sympathisierenden Anhängern aus.

8) Ellwein, E.Lippert, R.Zoll können sich nicht zu einer Schätzung der sich eher passiv an Bürgerinitiativen Beteiligten durchringen und weisen auf die großen Schwierigkeiten hin: "Schon diese wenigen Angaben (über die aktiven Mitglieder, der Verf.) belegen, daß sich über Bürgerinitiativen quantitativ nur wenig aussagen läßt. Möglicherweise wird es dabei auch bleiben, weil viele solcher Initiativen ihrem Zweck nach vorübergehende Zusammenschlüsse, ja einmalige Aktionen sind ... aaO, S.141.

9) Infas-Report, aaO, S.3.

10) T.Ellwein, E.Lippert, R.Zoll, aaO, S. 176 f.

11) Zum Begriff "Partizipation" U.v.Alemann, aaO, S. 16 f.

12) U.v.Alemann, aaO, S. 98 f.

herein klar, daß es nicht etwa um eine Beteiligung aller an allen Entscheidungen gehen kann.¹³⁾ Das ergibt sich schon aus einem ganz einfachen Gedankengang: "Aus den Überlegungen zum begrenzten Zeitbudget des Einzelnen wird auch deutlich, daß die massenhafte, unmittelbare und persönliche Beteiligung des Individuums am politischen Prozeß angesichts der Vielzahl und der Komplexität der in der hochentwickelten Industriegesellschaft notwendigen gesellschaftlich-politischen Steuerungsakte Illusion bleiben muß."¹⁴⁾

Die Informationsaufnahme- und -verarbeitungs-Kapazität des Menschen würde eine derartige Beteiligung gar nicht bewältigen. So geht es vielmehr darum, differenziert zu untersuchen, welche neuen Beteiligungsmöglichkeiten für den Bürger in der konkreten verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland angemessen und sinnvoll erscheinen und einen positiven Beitrag zur Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung erwarten lassen. Mit der grundsätzlichen, differenziert zu untersuchenden Frage nach neuen Formen politischer Beteiligung für den Bürger haben so die Bürgerinitiativen eine neue Aktualität auch für die Frage der Beteiligung des Bürgers an staatlichen Entscheidungen durch VB und VE im Rahmen der allgemeinen Partizipationsdiskussion

-
- 13) So für die Schweiz im Schlußbericht der Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Bundesverfassung, Bd.6, Bern 1973 S. 212: "Selbst in unserem kleinen Lande ist es nicht mehr möglich, ständig alle alles entscheiden lassen zu wollen. Die Verfassung hat zu bestimmen, wer im Staate was tun soll"; U.v.Alemann, aaO, S. 82; in diesem Sinne auch R.Dahrendorf, "Gerechtigkeit ohne Hörigkeit", in: Die Zeit, Nr. 2 vom 3. Januar 1975, S. 3.
- 14) U.v.Alemann, aaO, S. 56. - Vgl. die Begründung von Partizipationsforderungen aus "Krisen" unterschiedlicher Art je nach Demokratiebegriff: Krise des Abendlandes, Krise der parlamentarischen Systeme, Krise des Spätkapitalismus etc., Legitimations-, Identitätskrise etc. - U.v. Aleman, aaO, S. 24 ff., 36 ff.; vgl. dazu auch J.Habermas, Was heißt heute Krise? Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, in: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, Frankfurt 1976.

geschaffen.¹⁵⁾

Zum besseren Verständnis der Bürgerinitiativen in ihrem Drängen auf stärkere Teilhabe der Bürger an staatlichen Entscheidungen sollen zwei wesentliche Ursachen für das Entstehen von Bürgerinitiativen kurz skizziert werden: Durch die wissenschaftlich-technische Entwicklung sind die Aufgaben des modernen Staates enorm gewachsen. Der Staat regelt mannigfaltige neue Bereiche, vom Bemühen um den ungestörten Ablauf des gesamten Wirtschaftsprozesses¹⁶⁾ bis hin zur Vorsorge für Krankheit oder Arbeitslosigkeit des Einzelnen. Der Einzelne ist in erheblich stärkerem Maße als früher darauf angewiesen, daß der Staat die Voraussetzungen für seine private Existenz schafft.

In den Bereichen, in welchen seit alters her, etwa in der Polis des antiken Griechenland der Oikodespot oder später im Mittelalter der Hausvater relativ autonom Sorge trug für Ausbildung, Erziehung der Kinder, Vorsorge für Krankheit, Notsituationen etc.¹⁷⁾, oder dort, wo die Gesellschaft des 18./19..Jahrhunderts vom liberalen Staat noch weitgehend ihren Eigengesetzlichkeiten überlassen blieb, ermöglicht heute erst der Staat durch Planung, Organisa-

15) Dazu näher sogleich unten.

Vgl. auch Abdruck des Referates des bayerischen Staatsministers Dr. Bruno Merk vor dem Arbeitskreis der "Großen Städte" der Kommunalpolitischen Vereinigung am 21. März 1974 in Nürnberg über Bürgerinitiativen. Dort heißt es auf S. 12: "Es geht vielmehr darum, dem verstärkten bürgerschaftlichen Engagement, das in den Bürgerinitiativen zum Ausdruck kommt, neue oder erweiterte Formen der Mitwirkung anzubieten."

16) Vgl. etwa § 1 StabG, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967.

17) Vgl. dazu J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied 1962, S. 16 und S. 33, 34.

tion und Gestaltung gesellschaftliches Leben.¹⁸⁾ Überdies stellen staatliche Tätigkeiten, wie etwa der Straßenbau oder die Erteilung einer Gewerbeerlaubnis im heute dicht besiedelten Massenstaat erheblich intensivere Eingriffe in die Sphäre des Einzelnen dar, als etwa noch vor wenigen Jahren.¹⁹⁾ Der Bürger ist nicht mehr in der Lage, weite Bereiche seines Lebens in eigener Verantwortung autonom zu regeln; er sieht sich von staatlicher Regelung betroffen, die bis in die Bereiche geht, die der privaten Existenz zugeordnet sind. In diesem Zusammenhang bekommen Bürgerinitiativen ihre besondere Bedeutung: Der Bürger versucht, durch sie einen Anspruch auf seine Beteiligung an staatlichen Regelungen anzumelden.²⁰⁾

Die zweite Hauptursache für das Entstehen von Bürgerinitiativen liegt im subjektiven Bereich: Der Bürger verfügt heute über ein gestärktes Selbstbewußtsein und versteht sich nicht mehr als Untertan in einem Obrigkeitsstaat.²¹⁾ Die Gründe dafür können hier nicht untersucht werden. Als Stichworte seien nur genannt: bessere Bildung und Ausbildung, mehr Information durch Massenkommunikationsmittel, stärkeres Hinterfragen von Autoritäten.

18) Dazu K.Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 9. Auflage, 1976 S. 7 f. Zilleßen spricht davon, daß die zunehmende Reichweite politischer Entscheidungen zu einer Entwicklung geführt hat, die er mit Offe als "Verstaatlichung der Gesellschaft" bezeichnet. H.Zilleßen, Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, in: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament vom 23.März 1974, S.5. C.Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Politikwissenschaft, hrsg. von G.Kress und D.Senghaas, Frankfurt, 1969, S. 162.

19) So auch B.Merk, bayerischer Staatsminister des Inneren in einem Vortrag vor dem Arbeitskreis der "Großen Städte" der Kommunalpolitischen Vereinigung am 21. März 1974 in Nürnberg. vgl. den Abdruck des Vortrages auf S. 7.

20) Vgl. auch J.Dittberner, Bürgerinitiative als partielles Partizipationsbegehren, in: ZParl.1973, S.194 ff.

21) Ebenso B.Merk, aa0, S. 6; zu den subjektiven Faktoren vgl. auch H.Zilleßen, aa0, S.6 f.

Das gestärkte Selbstbewußtsein des Bürgers hat jedenfalls zur Folge, daß er die wachsende Ohnmacht, die Bedingungen seiner Existenz selbst und autonom zu bestimmen, nicht einfach hinnimmt. Als Ausgleich dafür, daß der Staat wesentliche Bereiche der Existenz des Einzelnen regelt, verlangt der Bürger Beteiligung an diesen Entscheidungen. Durch Beteiligung will er die zunehmende Fremdbestimmung erträglich machen. Das menschliche Streben nach Selbstbestimmung seines Lebens wird so im demokratischen Massenstaat von heute teilweise zum Partizipationspostulat.²²⁾ Ausdruck dieses Bemühens um Beteiligung sind die Bürgerinitiativen. Dies wirft ganz konkret die Frage nach neuen Beteiligungsmöglichkeiten auf. Freilich stellt sich diese Frage zunächst für den kommunalen und regionalen Bereich.²³⁾ Nach der Untersuchung des bayerischen Innenministeriums²⁴⁾ verfolgen 59 % der Bürgerinitiativen ein Ziel, das mit dem kommunalen Zuständigkeitsbereich in Zusammenhang steht, 26 % der Bürgerinitiativen sind in einem Bereich aktiv, der zur Zuständigkeit eines Landes gehört. Gleichwohl stellt die Aktivität der Bürgerinitiativen auch die Frage nach neuen Beteiligungsformen im Bereich des Bundes: Immerhin betreffen 8 % der Bürgerinitiativen den Zuständigkeitsbereich des Bundes.²⁵⁾ Für diese Bürgerinitiativen könnten VB

22) U.v.Alemann, aaO, S. 39; vgl. auch F.Scharpf, aaO, S.66.

23) Vgl. die Übersicht von U.Battis, Bürgerinitiativen als Gegenstand der Gesetzgebung, in: ZParl.1975, Heft 2, S. 139, 144 f.; vgl. auch den Bericht des Berliner Senats über die Beteiligung von Betroffenen an Planungsentscheidungen, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 6/1056 vom 19.10.1973; zu den Schwierigkeiten F.Scharpf, aaO, S. 85 f.

24) AaO, S. 3.

25) Untersuchung des bay. Innenministeriums, aaO, S.3. 6 % der Bürgerinitiativen sind ohne Bezug zu einem Zuständigkeitsbereich.

und VE die Möglichkeit eröffnen, aus dem rechtlich ungeordneten Bereich herauszutreten und ihre Ziele im geordneten Rahmen verfassungsrechtlicher Institute zu erreichen zu versuchen. Außerdem müßten sich dann die Ziele dieser Bürgerinitiativen am Maßstab des bei VB und VE empirisch meßbaren Allgemeininteresses messen lassen. Die Bürgerinitiativen signalisieren aber im übrigen ganz allgemein eine größere Partizipationsbereitschaft.²⁶⁾ Die gewachsene Teilnahmebereitschaft von Bürgern an politischen Entscheidungen bestätigt auch eine Studie über das Thema "politischer Protest in der Bundesrepublik Deutschland", die das Demoskopie-Institut Infratest im Auftrag des Bundesinnenministeriums erarbeitet hat. Das Institut kommt zu dem Ergebnis, die noch vor wenigen Jahren geäußerte Meinung, daß trotz einer "formal gut funktionierenden Demokratie und einem ausreichenden Angebot an politischer Infrastruktur" in der Bundesrepublik wenig Aussicht auf eine aktivere politische Teilnahme weiterer Bevölkerungskreise bestehe, könne "heute nicht mehr in vollem Umfang aufrechterhalten

26) Ähnlich T.Ellwein, E.Lippert, R.Zoll, die zum Ergebnis kommen, daß die Bürgerinitiativen die theoretischen Ansätze stützen, "die unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen zum einen ein verändertes Verhältnis der Bürger zum Staat behaupten und zum anderen die Mobilisierbarkeit der Bevölkerung in den Bereichen der unmittelbaren Betroffenheit annehmen", aaO, S. 191; F. Vilmar untersucht die Partizipationsbereitschaft und unterteilt in: "passive Partizipationsbereitschaft, d.h. als Partizipation durch politische Information, Kommunikation und Mitgliedschaft in Interessenverbänden (politische Gespräche; Verarbeitung politischer Presse- bzw. Funkdarbietungen; gelegentlicher Besuch von (Wahl)-Veranstaltungen; bedingt: Mitgliedschaft in Gewerkschaften)" und "aktive Partizipationsbereitschaft: d.h. als (bereits erwiesene) Bereitschaft zu bestimmten Zeitopfern für die Teilnahme an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen in gesellschaftlichen Subsystemen". Vilmar kommt aufgrund empirisch fundierter Schätzungen für den Großraum Frankfurt auf 2-3 Prozent "aktiv" und 15 Prozent "passiv" partizipierender Menschen. F.Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Band I: Theorie der Praxis, S. 137 ff., besonders S. 147.

werden!"²⁷⁾ Der Titel der Studie "politischer Protest in der Bundesrepublik Deutschland" sollte übrigens nicht zu dem Vorurteil verleiten, die gesteigerte Teilnahmebereitschaft, wie sie in Bürgerinitiativen zum Ausdruck kommt, zielen in erster Linie auf Protest gegen staatliche Maßnahmen und auf deren Verhinderung ab: Die beiden einzigen Untersuchungen, die Erhebungen zu dieser Frage durchgeführt haben, haben herausgefunden, daß die Zahl der Bürgerinitiativen, die "für etwas" eintreten, gegenüber denen, die sich "gegen etwas" wenden, deutlich überwiegen.²⁸⁾

Die Bürger der Bundesrepublik selbst sind nach einer Meinungsumfrage aus dem Jahre 1973 in überwiegender Mehrheit für eine Erweiterung ihrer Beteiligungsmöglichkeiten: Nach einer infas-Befragung wollen 63 % der wahlberechtigten Bürger der Bundesrepublik in wichtigen politischen Fragen die Entscheidung nicht den Parteien oder Politikern überlassen, sondern durch Volksabstimmung selbst entscheiden.²⁹⁾ Nur 22 % waren dagegen. Politisch Interessierte

27) Vgl. die Berichte über die Studie in FR vom 13.7.1976 "Nur 1,3 Prozent für Gewalt" und Der Spiegel, Nr. 30, 19. Juli 1976, S. 16.

28) Untersuchung des bay.Innenministeriums, aaO, S. 5; im Ergebnis ebenso Barbara Bordon-Ruhl, Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet, Schriftenreihe des Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk, Heft 35, Essen 1973, Tabelle I 11; vgl. auch T. Ellwein, E.Lippert, R.Zoll, aaO, S. 142 ff. - Die Problematik der Alternative "für etwas" - "gegen etwas" soll dabei nicht verkannt werden: Wer für die Erhaltung eines gewachsenen Wohngebietes oder eines Naturschutzparks eintritt, wendet sich damit vielleicht zugleich gegen eine geplante Autobahn oder einen Bombenabwurfplatz an dem fraglichen Ort. - Trotz dieser Problematik der Fragestellung sind die Ergebnisse der Untersuchungen bemerkenswert.

29) infas-report vom 10.6.1973; vgl. dazu auch M.Müller, Dokumentation und Kurzanalysen, Repräsentativerhebung: Einfügung plebiszitärer Elemente in die Verfassungsordnung der Bundesrepublik?, in ZParl. 1974, S.143 f.

waren in besonders hohem Prozentsatz für Volksentscheide. In Bayern, wo die Möglichkeit zum VE wie in den meisten Bundesländern in der Verfassung verankert ist, waren sogar 70 % der Befragten dafür.

Für die Bundesrepublik Deutschland stellt sich die Frage nach VB und VE als Frage nach der Einfügung dieser Institute in das GG. Das GG spricht zwar in Art. 20 Abs. 2 S.2 von der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe. Der Parlamentarische Rat hat aber an Abstimmungen nur die Fälle der Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29, 118 ins GG aufgenommen.³⁰⁾ Wollte man den Bürgern die Möglichkeit geben, durch VB und VE an der Entscheidung von Sachfragen durch Gesetz teilzunehmen, bedürfte es nach ganz überwiegender Ansicht in der Wissenschaft einer Einfügung der Institute VB und VE in das GG.³¹⁾

30) Zur Diskussion im Parlamentarischen Rat zur Aufnahme von VB und VR in das GG vgl. unten S. 248 ff. Es geht bei Art. 29 Abs. 2 bis 4, 118 GG nicht so sehr um die Teilnahme des Bürgers an staatlichen Entscheidungen, als um die Ausübung des territorialen Selbstbestimmungsrechts. Der Bundesgesetzgeber ist zudem an den Inhalt der VB nicht gebunden, sondern kann den Inhalt des Neugliederungsgesetzes, das dann dem VE unterworfen ist, anders als im VB angestrebt gestalten; vgl. B.Schmidt-Bleibtreu, Kommentar zum GG für die Bundesrepublik Deutschland, 3.Aufl., Neuwied und Berlin, 1973, Art. 29 Rdn. 9.

31) Ebenso H.v.Mangoldt/F.Klein, Das Bonner GG, Bd. I, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt, 1957, Art. 20 Anm.V 5a; T.Maunz/G.Dürig, Grundgesetz, Kommentar, München und Berlin, Lieferung 1 bis 8, Bd. I, 1966, Art. 20 Rdn. 53. A.Hamann, Das GG, Kommentar, 3. Aufl., Oldenburg/Wiesbaden, 1970, Art. 20 B 5; T. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 20. Aufl., München 1975, § 37 I 1 b; F.K.Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner GG, Tübingen 1960, S. 150 ff. M.Kriele in VVDStRL 29, S. 60 f.; Wilke in VVDStRL 33, S. 171 f. - a.A. H.Meyer, der meint, daß es einer Verfassungsänderung zur Einführung von VB und VE nicht bedarf, "da Art. 20 die 'Abstimmungen' nicht restriktiv auf die in Art. 29 und 118 genannten bezieht", in VVDStRL 33, S. 115.

Die Tatsache, daß sich die Staatsrechtslehrertagung 1974 in Bielefeld mit der Frage nach der Einfügung von VB und VE in das GG beschäftigt hat, weist im übrigen auch auf die Aktualität dieser Frage hin. Dort haben beide Referenten zum Thema I "Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes" die Einführung der Institute VB und VE auf der Ebene des Bundes vorgeschlagen.³²⁾ Das Bundesland Baden-Württemberg hat durch Verfassungsänderung am 16. Mai 1974 die Institute VB und VE in die Landesverfassung aufgenommen.³³⁾ Auch die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages hat sich mit der Frage VB und VE beschäftigt und eine Aufnahme dieser Institute in das GG erwogen, sich aber dann doch nicht zu einer entsprechenden Empfehlung entschließen können.³⁴⁾

Insgesamt besteht also hinreichend Anlaß zu untersuchen, ob die Einfügung der Elemente direkter Demokratie VB und VE in das GG sinnvoll erscheint und einen positiven Beitrag zur Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik darstellen kann. Zur richtigen Beurteilung der Möglichkeiten und Gefahren sowie einer zweckmäßigen Ausgestaltung einer Regelung von VB und VE wird nach einer Klärung der Begriffe zunächst eine Bestandsaufnahme über die Regelungen von VB und VE in den europäischen Verfassungen, in der Weimarer Reichsverfassung und in den deutschen Bundesländern erfolgen. Dann werden die bis heute durchgeführten VB und VE dargestellt werden. Die rechtliche

32) T. Oppermann und H. Meyer in: VVDStRL 33, insbesondere S. 44-47, 51, 62, 115, 175, 180.

33) Mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes B.-W. vom 16. März 1974 (GBl. S. 186), vgl. Art. 59, 60, 64 LV B.-W.

34) Vgl. Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucks. 7/5924, 09.12.1976, S. 10 ff.

Ausgestaltung und die Art der Durchführung der "Volksabstimmungen" im 3. Reich werden ebenfalls untersucht werden. Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme und der Darstellung der durchgeführten VB und VE bzw. Volksabstimmungen im Dritten Reich soll dann der Versuch einer differenzierten Bewertung der Erfahrungen mit diesen Elementen direkter Demokratie gemacht werden.

Bezüglich des Vorgehens in der Darstellungsweise taucht dabei folgendes Problem auf: Wie sollen die gesetzlichen Regelungen von VB und VE, die durchgeführten VB und VE und die Bewertung der Erfahrungen dargestellt werden? Es gibt die Möglichkeit, alles jeweils für ein Land oder einen Zeitraum im Zusammenhang darzustellen. Der Vorteil dieses Vorgehens läge darin, daß direkt im Anschluß an die Darstellung der gesetzlichen Regelungen von VB und VE in einem Land und die dort durchgeführten VB und VE sofort die Erfahrungen daraus untersucht und bewertet werden könnten. Nachteil dieses Vorgehens wäre aber, daß nicht zunächst ein Gesamtüberblick über die gesetzlichen Ausgestaltungen und die durchgeführten VB und VE gegeben werden kann und auch die Erfahrungen in den einzelnen Ländern schlechter miteinander verglichen werden könnten.

Der Verfasser hat sich deshalb für das Vorgehen entschlossen, im Anschluß an die gesetzliche Regelung von VB und VE in einem Land zwar die durchgeführten VB und VE darzustellen, die Bewertung der gemachten Erfahrungen aber einem eigenen Abschnitt "Erfahrungen" vorzubehalten. Damit wird ermöglicht, daß Erfahrungen in einem Land erst untersucht werden nach einer Gesamtdarstellung der sehr unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen und der durchgeführten VB und VE in allen untersuchten Ländern. Neben dem dann möglichen Vergleich der Erfahrungen kann dann auch untersucht werden, in welcher Weise unterschiedliche Erfahrungen auf unterschiedliche gesetzliche Regelungen und weitergehend auf unterschiedliche historisch-politische Bedingtheiten zurückzuführen sind.

Indes bringt es diese Vorgehensweise auf der anderen Seite mit sich, daß zunächst die durchgeführten VB und VE beschränkt auf ihren äußeren Ablauf dargestellt werden. Die inhaltliche Bewertung aus dem Blickwinkel der Frage nach der Bedeutung für eine Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung bleibt bei der Darstellung zunächst ausgeblendet. Ähnlich wie bei der Trennung von Nachricht und Kommentar wird dadurch dem Leser auch zunächst die Möglichkeit zu unbefangener Aufnahme und eigener Wertung gegeben.

Aus der sich anschließenden Bewertung der Erfahrungen mit VB und VE bis zur Gegenwart wird sich dann eine Antwort herausarbeiten lassen auf die Frage, ob die Einfügung dieser Institute ins GG sinnvoll erscheint und wie eine derartige Regelung zweckmäßig auszugestalten wäre.

Zweiter Teil

Begriffsklärung

Volksbegehren läßt sich definieren als das Begehren nach Erlaß, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes.¹⁾ Diese Definition gab erstmals so wörtlich die Verfassung von Zürich von 1868 in ihrem Art. 29.²⁾ Heute enthält die Verfassung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen diese Formulierung.³⁾

Das mit dem VB begehrte Gesetz kann ein einfaches oder auch ein verfassungsänderndes Gesetz sein. Teilweise wird in den Begriff des VB auch noch die Initiative zur Auflösung des Parlamentes aufgenommen.⁴⁾ So spricht etwa Art. 39 Abs.1 der Berliner Verfassung⁵⁾ von der Auflösung des Abgeordnetenhauses durch eigenen Beschluß oder "auf VB durch VE". Vom Ausgangspunkt dieser Untersuchung her, ob man der verstärkten Aktivität der Bevölkerung in Bürgerinitiativen auch mit den Beteiligungsmöglichkeiten des VB und des VE neue Einwirkungsmöglichkeiten auf staatliche Entscheidungen eröffnen soll, wird vom engeren Begriff VB ausgegangen.

1) HDSW, S. 341, 343; H.Schlenker, Die Volksgesetzgebung in Deutschland, Diss. Heidelberg, 1952, S.6; M.Abelein, aaO, S. 187; zu weit die Definition von K.Fell, Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, Diss. Bonn, 1964 S. 6: "VB ist das Recht des ganzen oder eines Teils des Volkes, eine Frage beliebigen Inhalts öffentlich zur Diskussion zu stellen oder dem Volk zur Entscheidung vorlegen zu lassen."

2) Vgl. T.Curti, Die Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung, 2. Aufl. Zürich, 1885, S.234.

3) Art. 68 Abs.1 S.1 Verf. NRW. vom 8.Juni 1950.

4) So K.Tipke, Das Recht des VE und des VB in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland, der "Deutschen Demokratischen Republik" und den deutschen Ländern und die Bedeutung dieser Institutionen für die Demokratie, Diss. Hamburg, 1952 S. 8; C.-H.Schönherr, Die unmittelbare Demokratie als Institution zum parlamentarischen Staatssystem, Diss. Köln, 1954, S. 98 ff.

5) Art. 39 Abs. 1 Verf.Bln. vom 1. Sept. 1950.

Als Initiative eines Gesetzgebungsverfahrens hat das VB den Erlaß eines Gesetzes zum Ziel. Inhalt des Gesetzes kann auch die Aufhebung oder Abänderung eines gültigen Gesetzes sein. Der Begriff VB findet Verwendung in der Weimarer Reichsverfassung und in den Verfassungen der deutschen Länder nach 1945, soweit sie dieses Institut aufgenommen haben.⁶⁾

In der Schweizer Bundesverfassung finden sich neben dem Begriff VB⁷⁾ in synonyme Bedeutung die Begriffe "Volksanregung (Initiative)", "Begehren", "Initiativbegehren".⁸⁾ Volksentscheid ist die Entscheidung der Stimmberechtigten über die Annahme oder Ablehnung eines vorgelegten Gesetzesentwurfes.⁹⁾ Der Begriff VE wird in der Weimarer Reichsverfassung und in den Länderverfassungen der Bundesländer gebraucht, die dieses Institut kennen.¹⁰⁾

Das Grundgesetz kennt die Begriffe VB und VE in Art. 29, 118 GG.¹¹⁾ VB und VE sind dort aber auf den Fall der Neugliederung des Bundes beschränkt.

In der Schweizer Bundesverfassung werden die Begriffe

-
- 6) Art. 73 Abs. 3 und 5, Art. 76 Abs. 1 S. 4 WRV
Art. 59 Abs. 2 Verf. B.-W. vom 11. Nov. 1953
Art. 71, 74 Verf. Bay. vom 2. Dez. 1946
Art. 70 c, 71, 72 Verf. Bre. vom 21. Okt. 1947
Art. 124 Verf. Hes. vom 1. Dez. 1946
Art. 68 Verf. NRW. vom 8. Dez. 1950
Art. 108, 109 Verf. Rhl.-Pf. vom 18. Mai 1947
vgl. auch Art. 41 Abs. 2 B-VG der Bundesrepublik Österreich vom 10. November 1920.
 - 7) Vgl. Art. 122 Schweizer BV vom 29. Mai 1874.
 - 8) Art. 121 Abs. 1, 2, 3, 4 Schweizer BV.
 - 9) Schlenker aaO, S. 4; teilweise weiter HDSW S. 341; Abelein aaO, S. 188; Fell aaO, S. 7; Schönherr aaO, S. 80.
 - 10) Art. 73-76 WRV; Art. 72 Abs. 1, 73, 74 Verf. Bay.; Art. 69-74 Verf. Bre.; Art. 124 Abs. 1, 2, 4 Verf. Hes.; Art. 68, 69 Abs. 2 Verf. NRW.; Art. 107 a, 109, 115 Verf. Rhl.-Pf.; Art. 101, 102 Verf. Saarland.
 - 11) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBI. S. 1).

"Volksabstimmung" und "Abstimmung" verwendet¹²⁾; gebräuchlich, insbesondere in der Schweizer Praxis, ist auch der Begriff "Referendum".¹³⁾

Den Begriff "Plebiszit" sollte man nur für solche Abstimmungen verwenden, die von der Staatsführung zur Entscheidung einer von ihr bestimmten Frage angeordnet werden¹⁴⁾, während demgegenüber die Begriffe "VE" oder "VA" dann gebraucht werden, wenn VE als ständige Einrichtungen zur unmittelbaren Beteiligung des Volkes bei der Verfassungs- oder Gesetzgebung in der Verfassung eines Staates vorgesehen sind.¹⁵⁾

Der Begriff der Abstimmung oder des VE ist zu unterscheiden vom Begriff der Wahl. Abstimmungen und Wahlen sind die Formen der unmittelbaren politischen Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungen; das Grundgesetz spricht in Art. 20 Abs. 2 S. 2 1. Hs. von der Ausübung der Staatsgewalt

12) Art. 89^{bis} Abs. 2, 90, 123 Abs. 3 gebrauchen den Begriff "Volksabstimmung". "Abstimmung" heißt es in Art. 121 Abs. 5, 122, 123 Abs. 1 Schweizer BV.

13) Zur Geschichte dieses Begriffs gleich unten S. 29 f.

14) HDSW, aaO, S. 341.

15) K.Fell sieht den Begriff "Plebiszit" jedoch als den Oberbegriff für "alle irgendwie gearteten Erscheinungsformen von Volksrechten (d.h. unmittelbarer Entscheidung und Mitbestimmung des Volkes)" an, aaO. S. 6. In Gegensatz zum Plebiszit bzw. echten Plebiszit, wie er schreibt, stellt er die Akklamation in "diktatorisch regierten Staaten", bei der die "eigentliche Entscheidung bereits vor der VA getroffen ist". Die von Fell so bezeichnete Akklamation würde hier dem Begriff des ad hoc von der Staatsführung angeordneten Plebiszit zuzuordnen sein, wenn dieses Plebiszit im Einzelfall als bloße Akklamation zu bewerten wäre; vgl. dazu auch H.Schneider, VAen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 160 f.; vgl. dazu auch H.Huber, Das Gesetzesreferendum, in: Recht und Staat, Heft 383, Tübingen 1969, S. 10 ff.

durch das Volk in Wahlen und Abstimmungen.¹⁶⁾ Die unmittelbare Beteiligung des Volkes in Wahlen unterscheidet sich von der in Abstimmungen dadurch, daß bei Wahlen über Personen oder Parteien, bei Abstimmungen über Sachfragen entschieden wird. Es wird auch das Begriffsgegenpaar Personalplebiszit - Sachplebiszit gebraucht.¹⁷⁾ Diese Begriffe sind zwar recht prägnant, sollten aber aus den oben genannten Gründen vermieden werden. Statt der Abgrenzung zwischen Wahlen und Abstimmungen nach der Entscheidung über Personal- oder Sachfragen kann auch nach der Fragestellung differenziert werden. Dort, wo auf die Frage nur mit Ja oder Nein geantwortet werden kann, liegt eine Abstimmung vor.¹⁸⁾ Diese Art der Unterscheidung zwischen Wahlen und Abstimmungen nach der Fragestellung wird allerdings in den Fällen durchbrochen, in denen es um die Auflösung des Parlaments oder den Sturz einer Regierung geht.¹⁹⁾ Obwohl die Frage nach Auflösung des Landtages oder Sturz der Regierung mit Ja oder Nein zu beantworten ist, handelt es sich um Personalentscheidungen.

-
- 16) C.H.Schönherr bezeichnet diesen Satz der Verfassung als "geradezu falsch". Da das Volk mit der Wahl von Repräsentanten keinen unmittelbaren Einfluß auf staatliche Entscheidungen nehme, sei die Wahl auch keine Ausübung der Herrschaftsfunktion mit rechtlicher Bindungswirkung, keine Ausübung der Staatsgewalt, aaO, S. 64 ff., 74, insbesondere 112 ff., 120 mit etlichen Nachweisen.
- 17) Badura spricht davon, daß "die Wahlen bereits mehr oder weniger Personal- oder Realplebiszite" seien, in: VVDStRL Bd. 33, S. 170; ebenso E. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Recht und Staat, Heft 219/20, Tübingen 1958, S. 16.
- 18) So die Abgrenzung von K.Schneider, Die Abstimmung unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen Mehrheitsbegriffe, Heidelberg Diss. 1951, S. 68.
- 19) Auflösung des Parlaments durch Volksabstimmung gibt es in den Verfassungen der Bundesländer Baden-Württemberg, Art. 43 Verf.B.-W., Bayern, Art. 18 Abs. 3 Verf.Bay., Berlin, Art. 39 Abs. 1 Verf. Bln., Rheinland-Pfalz, Art. 109 Abs. 1 b Verf. Rhf.-Pf.; im Bundesland Bremen kann die Bevölkerung, allerdings nach Initiative durch das Landesparlament, die Bürgerschaft, den Senat oder ein einzelnes Senatsmitglied unmittelbar durch VE zum Rücktritt zwingen, Art.70 b i.V.m.Art.110 Verf.Bre.

Der Begriff der plebiszitären, unmittelbar-demokratischen oder direkt-demokratischen Elemente umfaßt Abstimmungen, Plebiszite und die unmittelbare Wahl der höchsten Staatsorgane durch das Volk.²⁰⁾ In den Oberbegriffen "plebiszitäre Elemente" oder "Elemente direkter Demokratie" sind also die hier zu untersuchenden Institute VB und VE oder VA enthalten.

Die Institute VB und VE können in der unterschiedlichsten Weise ausgestaltet sein.

Das VB kann so geregelt sein, daß eine bloße Anregung oder aber ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zur Initiierung erforderlich ist.²¹⁾ Ein VB kann direkt oder indirekt sein. Von einem direkten VB kann man dann sprechen, wenn das Volk in jedem Fall direkt in einem VE über das VB entscheidet, indirekt ist ein VB dann, wenn es zunächst dem Parlament vorgelegt wird und nur dann, wenn das Parlament die begehrte Regelung nicht trifft, ein VE durchgeführt wird.²²⁾

Weiter kann ein VB als starr oder nachgiebig bezeichnet werden, je nachdem, ob das Parlament gewisse geringfügige Änderungen vornehmen darf.²³⁾

Die Einteilung in initiierendes oder kassierendes VB²⁴⁾ danach, ob ein "neues" Gesetz begehrt wird oder ein bestehendes aufgehoben werden soll, ist nicht sehr ergiebig, weil in beiden Fällen die Initiative auf Erlaß eines Gesetzes gerichtet ist.

20) HDSW, aaO, S. 341.

21) Beide Möglichkeiten sind für Verfassungsänderungen in Art. 121 Abs. 4 Schweizer BV vorgesehen. Art. 73 Abs. 3 S. 2 WRV verlangte einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf.

22) Indirekt nach dieser Unterscheidung sind die VB nach der WRV (vgl. Art. 73 Abs. 3 S. 4 WRV) und nach den Verfassungen der Länder in der BRD, soweit sie das Institut VB aufgenommen haben.

23) Schlenker aaO, S. 9.

24) So Hartwig, VB und VE im deutschen und österreichischen Staatsrecht, Diss. Berlin 1930, S. 8.

Die verschiedenen Formen des VE lassen sich einteilen nach dem Gegenstand der Entscheidung und den Voraussetzungen der Durchführung.²⁵⁾ Mit dem Volksentscheid kann über ein einfaches Gesetz, über ein verfassungsänderndes Gesetz oder über die Annahme oder die Verwerfung der Verfassung selbst entschieden werden.

Hinsichtlich der Voraussetzungen der Durchführung gibt es verschiedene Möglichkeiten. Die Initiative kann bei dem Staatsoberhaupt²⁶⁾, der Regierung²⁷⁾, dem Parlament²⁸⁾ oder einer Gruppe des Parlaments allein oder zusammen mit einem bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten liegen²⁹⁾ oder bei einem bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten allein.³⁰⁾

Geben Verfassungen dem Staatsoberhaupt, der Regierung oder dem Parlament die Möglichkeit, einen VE herbeizuführen, so liegt dem der Gedanke zugrunde, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Staatsorganen das Volk entscheiden soll.³¹⁾ Hat eine Parlamentsminderheit das Recht, einen VE zu initiieren, so soll diese Regelung dem Schutz dieser Minderheit dienen, die sich möglicherweise in Übereinstimmung mit der Volksmehrheit befindet.³²⁾

Das Zustandekommen eines Gesetzes durch VE wird vielfach

25) Vgl. H. Schlenker, aaO, S. 10.

26) Vgl. z.B. Art. 73 Abs. 1, 74 Abs. 3 WRV.

27) Vgl. z.B. Art. 68 Abs. 3 Verf. NRW.

28) Vgl. z.B. Art. 70 b Verf. Bre.

29) Vgl. z.B. Art. 72, 73 Abs. 2 WRV.

30) Vgl. z.B. Art. 73 Abs. 3 S. 1 WRV.

31) C.-H.Schönherr, aaO, S. 168, 170; H.Huber berichtet, daß in Frankreich der Begriff "referendum arbitral" für derartige VE gebraucht wird, also der VE als Schiedsspruch des Volkes angesehen wird, aaO, S. 15.

32) So auch H.Huber, aaO, S. 15; C.H.Schönherr, aaO, S. 167.

auch Volksgesetzgebung genannt³³⁾, wobei dann weiter danach unterschieden werden kann, ob die Staatsbürger lediglich an Einzelakten des Gesetzgebungsverfahrens, der Initiative, der inhaltlichen Bestimmung und dem Gesetzesbeschluß, beteiligt sind oder ob das gesamte Verfahren der Gesetzgebung vom Volk bestimmt wird. Schon M.Rittinghausen hat nur die Verbindung von Initiative und Entscheidung als die direkte Gesetzgebung durch das Volk bezeichnet.³⁴⁾ Carl Schmitt hat von "Volksgesetzgebungsverfahren" gesprochen, Volksgesetzgebung im weiteren Sinne nannte er die Beteiligung des Volkes an Einzelakten der Gesetzgebung, Volksgesetzgebung im eigentlichen Sinne sollte dann vorliegen, wenn Initiative, inhaltliche Bestimmung und Gesetzesbeschluß in der Hand des Volkes liegen.³⁵⁾

Für die Fragestellung der Arbeit, ob es sinnvoll erscheint, der verstärkten Aktivität von Bürgern mit der Möglichkeit entgegenzukommen, eine gesetzliche Regelung durch einen VE herbeizuführen, ist nur die letztere Form des VE auf Initiative eines bestimmten Prozentsatzes der Stimmberechtigten, also auf ein VB hin, interessant. Die Untersuchung wird sich darauf beschränken.

Beim VE kann ferner differenziert werden zwischen dem obligatorischen und dem fakultativen VE. Obligatorisch ist der VE dann, wenn er in der Verfassung für bestimmte

33) So schon T.Curti, Geschichte der Schweizerischen "Volksgesetzgebung", Bern, 1885; in der Gegenwart wird der Begriff etwa verwendet von B.Schmidt-Bleibtreu, Kommentar zum GG für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Neuwied und Berlin, 1973, Art. 29 Rdn. 9. H.Filbinger in der Debatte des Landtages Baden-Württemberg über die Einführung von VB und VE in die LV, in: Verhandlungen des Landtages B.-W., 16.Sitzung vom 15.Febr.1973, S.812.

34) M.Rittinghausen, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk, 4. Aufl., Köln 1877, S. 152.

35) C.Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin-Leipzig 1927, S. 14.

Entscheidungen zwingend angeordnet wird.³⁶⁾ Hauptfall ist dabei eine Änderung der Verfassung.³⁷⁾ In etlichen Schweizer Kantonen ist sogar das Gesetzesreferendum obligatorisch, d.h. also, alle Gesetze müssen durch VE angenommen werden.³⁸⁾ Das ist natürlich in großräumigen Massenstaaten der Gegenwart völlig undenkbar.

Fakultativ ist der VE dann, wenn seine Anordnung im freien Ermessen bestimmter Staatsorgane steht oder eben von einem VB durch eine bestimmte Zahl von Staatsbürgern abhängt.

Statt der Begriffe "VE" oder "VA" wird auch heute noch häufig "Referendum" gebraucht.³⁹⁾ Zur Erklärung des Begriffes soll ganz kurz seine geschichtliche Entstehung mit herangezogen werden.

In den Bergtälern der Schweiz traf sich die Bevölkerung im Mittelalter einmal im Jahr zu Tagungen des Volkes.⁴⁰⁾ Die-

36) F.Wittlin gebraucht die Begriffe VA und Volksbefragung synonym und unterscheidet dann in obligatorische Volksbefragung, diese sei in der Verfassung vorgesehen, ihr Ergebnis sei konstituierend. Die fakultative Volksbefragung hingegen stünde im Ermessen einer öffentlichen Stelle, ihr Ergebnis sei informatorisch. F.Wittlin, Volksbefragung ohne gesetzliche Grundlage, Diss.Heidelberg 1953, S.1.

37) Vgl. etwa Art. 123 Abs. 1 Schweizer BV; Art. 75 Abs. 2 S. 2 Verf.Bay.; Art. 123 Abs. 2 Verf.Hes.

38) Vgl. dazu H.Huber, Das Gesetzesreferendum, aa0, S.4; er berichtet, daß nur wenige dieser Kantone daran denken, ihr obligatorisches Gesetzesreferendum in das fakultative umzuwandeln; vgl. T.Curti, Der Weltgang des Referendums, in: AÖR 1912 Bd. 28, S. 39; H.Schlenker, aa0 S.4; H.Schambeck, aa0, S.9; es sind dies die Kantone Obwalden, Nidwalden, Glarus und Appenzell.

39) Vgl. etwa H. Huber in VVDStRL 33, S. 124; T. Curti, Der Weltgang ..., S. 1 ff.; L.Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bonn 1970; oder M. Fetzner, Das Referendum im Deutschen Staatsrecht, Stuttgart 1923.

40) Vgl. dazu und zum Folgenden T.Curti, Der Weltgang ..., S.28 ff.; vgl. auch H.Huber, Das Gesetzesreferendum, aa0, S. 9.

se Tagungen wurden auch Gemeinden, Talgemeinden, Landgemeinden, Ding oder Tag-Ding genannt. Dort entschied das Volk durch Handabstimmung über alle Fragen der Gemeinschaft unmittelbar selbst.

Nachdem sich in den größeren Territorien Graubünden, Wallis die Gemeinden zu Hochgerichten und diese zu Bünden zusammengeschlossen hatten, war die oben geschilderte Form der Entscheidungsbildung nicht mehr möglich. Jede Gemeinde schickte daher einen Boten zu dem einmal im Jahr tagenden Bundestag. Zu den voraussichtlich auf dem Bundestag zur Entscheidung anstehenden Fragen hatten zuvor die Gemeinden abgestimmt. Der Bote hatte auf dem Bundestag die Stimme so abzugeben, wie zuvor die Mehrheit in seiner Gemeinde abgestimmt hatte. Sollte auf dem Bundestag über eine Frage entschieden werden, zu der keine Weisung der Gemeinden für ihren Boten vorlag, so durfte dieser nicht mit Wirkung für die Gemeinde abstimmen. Er mußte vielmehr den behandelten Gegenstand "ad referendum" nehmen, das heißt er mußte seiner Gemeinde Bericht erstatten und sich Weisungen für die Stimmabgabe im Bundestag holen. Daraus entstand der Begriff "Referendum" für Volksabstimmungen bzw. Volksentscheide.⁴¹⁾

Geschichtlich gab es in modernen Staaten den VE zuerst als Verfassungsreferendum: In Nordamerika stimmte das Volk des Staates Massachussetts 1778 über den Verfassungsentwurf ab und verwarf ihn. Der 2. Entwurf wurde 1780 mit 2/3-Mehrheit angenommen. In New Hampshire verwarf das Volk 1779 und 1781 zwei Verfassungsentwürfe und nahm den dritten dann 1784 an.⁴²⁾

41) H. Bickel, Kritische Betrachtungen zum gegenwärtigen Verfahren beim VE, Diss. Marburg, 1932, S.4; T.Curti, der Weltgang ..., S.28 f.; C.H.Schönherr führt den Begriff zurück auf das im alten Rom bekannte "referre ad populum" durch die Volkstribunen, aaO, S. 84.

42) T.Curti, Der Weltgang ..., S. 35.

Allgemein üblich wurde die Volksabstimmung über die Annahme der Verfassung in den Einzelstaaten von Nord-Amerika seit 1831.

In Frankreich wurden die Verfassungen von 1793 und 1795 durch Referendum angenommen.

In der Schweiz fand das erste Referendum über die Einheitsverfassung von 1802 statt. Regelmäßig wurde das Verfassungsreferendum ab 1830 durchgeführt. 1848 wurde die Bundesverfassung durch VE angenommen.

VE über einfache Gesetze waren erstmals in den französischen Verfassungen von 1793 und 1795 vorgesehen. Dort wurde auch 1795 vom Volk erstmals in einer großen VA abgestimmt über zwei Dekrete, die das Verfahren für Wahlen der Deputierten ordneten.⁴³⁾

In der Schweiz hatten der VE über Gesetze, das Gesetzesreferendum, und das VB, die Initiative, die gleiche Wurzel in Form des 1831 im Kanton St. Gallen eingeführten Veto. Mit dem Veto konnte ein Bürgerausschuß in den Gemeinden die Vollziehung der vom großen Rat des Kantons beschlossenen Gesetze verweigern.⁴⁴⁾ Das umständliche Veto wurde bald aufgegeben. 1839 führte dann der Kanton Wallis als erster ein modernes Referendum ein, nach Einsprache durch eine bestimmte Anzahl von Bürgern in den Gemeinden wurde eine Volksabstimmung über Annahme oder Verwerfung des betreffenden Gesetzes durchgeführt.

43) T.Curti, Der Weltgang ..., S. 38; Schlenker aa0, S.4.

44) T.Curti, Geschichte ..., S.138. Nachdem die direkte Gesetzgebung abgelehnt worden war, hatte Hesse diesen Kompromißvorschlag unter Berufung auf das Veto der Volkstribunen in Rom gemacht. - Ein Vetoreferendum gibt es heute noch z.B. in der Landesverfassung des österreichischen Bundeslandes Salzburg. Mindestens 20.000 Stimmberechtigte können dort 6 Wochen nach "Kundmachung" eines Gesetzes eine VA darüber begehren, ob das Gesetz außer Kraft gesetzt werden soll.

Aus dem St. Gallener Veto von 1831 entwickelte sich auch das VB, die Gesetzesinitiative; sie wurde im Jahre 1845 überhaupt erstmals eingeführt im Kanton Waadt.⁴⁵⁾

Die Einführung der modernen Elemente direkter Demokratie Referendum oder VE und VB in die Verfassungen in Nord-Amerika, in Frankreich, in der Schweiz läßt sich herleiten aus dem Gedanken der Volkssouveränität.⁴⁶⁾ Eine direkte Verbindung zu den unmittelbar demokratischen Formen in der Antike in Griechenland oder bei den Germanen besteht nicht.⁴⁷⁾ Auch zwischen den Schweizer Landsgemeinden und der Antike bestehen solche unmittelbaren Beziehungen nicht. Zu allen Zeiten der Menschheitsgeschichte gab es Versuche,

45) T.Curti, Weltgang ..., aaO, S. 39.

Die Verfassungsentwürfe von Concordet und Baboeuf hatten 1793 für die französische Verfassung bereits Initiative und Referendum vorgesehen. Diese Vorschläge wurden aber nicht aufgenommen; vgl. dazu H.Bickel, aaO, S. 5.

46) Ebenso K.Tipke, aaO, S. 14, 15; H.Huber meint unter Berufung auf E.Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Köln 1960, S.42, die Übernahme des Referendums in etwa 20 Gliedstaaten Amerikas sei kein Durchbruch einer neuverstandenen Volkssouveränität, sondern der Versuch gewesen, der politischen Praxis zu dienen und die unversehrt bleibenden repräsentativen Grundlagen etwas zu ergänzen, H.Huber, aaO, S. 14.; zur ideengeschichtlichen Entwicklung des Begriffs der Volkssouveränität und zur "Wandlung der Volkssouveränitäts-idee zum parlamentarischen Staat mit plebiszitären Formen" vgl. C.-H.Schönherr, aaO, S. 3 ff, insbesondere S.13 f., 16 f., 38 f. 46 f.

47) Vielfach wird die Geschichte der unmittelbaren Demokratie von der Antike bis heute so geschildert, als ob zwischen den direkt-demokratischen Formen des Altertums und denen in modernen Staaten direkte Beziehungen bestünden; vgl. etwa K.Fell, aaO, S.3, 16 ff., Wittlin, aaO, S. 10 ff., H.Bickel, aaO, S.3 f.; T.Curti spricht von "forterhalten oder richtiger neubilden" der "ursprünglichen Volksfreiheit" (nach seiner Diktion ist das die "direkte Teilnahme sämtlicher Volksgenossen" an der Gesetzgebung) in der Schweiz und in Nord-Amerika, aaO, S. 27.

das Zusammenleben der Menschen mit Hilfe von Elementen direkter Demokratie zu organisieren.⁴⁸⁾

Die Abgrenzung von VB und VE gegenüber Meinungsumfragen durch Private oder auch gegenüber amtlichen Volksbefragungen liegt im wesentlichsten Punkt darin, daß nur durch VB und VE eine verbindliche Regelung einer Sachfrage durch Gesetz herbeigeführt werden kann.

Dem VB und dem VE auf Staats- oder Länderebene entsprechen auf Gemeindeebene die Institute Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Die Bürger einer Gemeinde können mit dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verbindliche Regelungen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden herbeiführen.⁴⁹⁾

48) Vgl. dazu etwa U.Bermbach (Hrsg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie, Opladen, 1973, S. 13.

49) Vgl. z.B. § 21 Gemeindeordnung B.-W.; weiter dazu R.Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Modelle-Argumente-Erfahrungen.Thesen, in: Politische Studien, 1974, Heft 213, S. 31 ff.; A.Ardelt, Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund Paragraph 21 der GemO für B.-W., Heidelberg, 1960.

Drittel Teil

Bestandsaufnahme

Es sollen hier die relevanten Verfassungsbestimmungen über die Institute VB und VE in den westeuropäischen Ländern und in Deutschland seit der Weimarer Republik und die bisher durchgeführten VB und VE dargestellt werden. Aufgrund der Bestandsaufnahme sollen dann im vierten Teil die mit den Elementen direkter Demokratie VB und VE gemachten Erfahrungen untersucht und bewertet werden.

Die Verfassungen von Belgien, Finnland, der Niederlande und Norwegen enthalten keinerlei Bestimmungen über die unmittelbare Mitwirkung des Volkes an staatlichen Entscheidungen.

In den Verfassungen aller anderen westeuropäischen Länder sind derartige Bestimmungen vorhanden. Zumeist hat das Volk aber nicht das Recht, selbst die Initiative zu ergreifen, sondern es darf vielmehr nur dann unmittelbar selbst entscheiden, wenn ihm vom Parlament oder einem Teil des Parlaments¹⁾, vom Staatspräsidenten²⁾ oder vom König³⁾ ein Gesetz oder eine Frage zur Entscheidung vorgelegt wird, oder es entscheidet obligatorisch in den in der Verfassung

-
- 1) Vgl. § 42 der I. Verfassung des Königreiches Dänemark vom 5. Juni 1953, zitiert auch im Folgenden nach P.C. Mayer-Tasch, Die Verfassungen der nicht-kommunistischen Staaten Europas, 2.Aufl. München 1975; Art. 27 der Verfassung Irlands vom 1. Juli 1937; § 11 Abs. 3 der Verfassung der Republik Island vom 17. Juni 1944; Art. 138 der Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947; Art. 43, 60 Abs. 6, B-VG Österreich vom 10. November 1920.
 - 2) Vgl. Art. 11 Abs. 1 der Verfassung der Französischen Republik vom 28. September 1958.
 - 3) Vgl. § 49 Abs. 2 "Die Regierungsform von Schweden" vom 6. Juni 1809.

festgelegten Fällen z.B. bei Verfassungsänderungen.⁴⁾
Demgegenüber hat das Volk in Österreich, Italien und der Schweiz das Recht zur Gesetzes- bzw. zur Verfassungsinitiative.

I. Österreich

1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens

Im Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich heißt es im Abschnitt D, Der Weg der Bundesgesetzgebung, in den einschlägigen Bestimmungen:

Art. 42 Abs. 1: Gesetzesvorschläge gelangen an den Nationalrat entweder als Anträge seiner Mitglieder oder als Vorlagen der Bundesregierung. Der Bundesrat kann durch Vermittlung der Bundesregierung Gesetzesanträge im Nationalrat stellen.

Abs. 2: Jeder von 200.000 Stimmberechtigten oder von je der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder gestellte Antrag (Volksbegehren) ist von der Bundesregierung dem Nationalrat zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen. Das Volksbegehren muß in Form eines Gesetzentwurfs gestellt werden.

Art. 43: Einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrates nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42, jedoch vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten, zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt.

Art. 44, Abs. 2: Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung aber nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird, ist nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42, jedoch vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.

4) Vgl. z.B. §§ 20, 80 Verf.v.Dänemark; § 59 Verfassung von Frankreich; §§ 79 Abs.2, 26 Verfassung von Island; Art.123 Verfassung von Italien; Art. 44 Abs. 2 B-VG von Österreich; Art. 123 Abs.1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.Mai 1874.

Das VB nach Art. 41 Abs. 2 B-VG stellt also eine Form der Gesetzesinitiative dar neben den in Art. 41 Abs. 1 geregelten anderen Formen der Gesetzesinitiative durch Mitglieder des Nationalrates oder als Vorlage der Bundesregierung.⁵⁾

Der durch VB vorgelegte Gesetzesvorschlag hat zwar Vorrang bei der Behandlung im Nationalrat vor Vorlagen der Bundesregierung und denen von Mitgliedern des Nationalrates⁶⁾, die rechtliche Wirkung des VB ist aber mit der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens erschöpft.⁷⁾

Der Nationalrat kann den Gesetzesvorschlag des Volkes sowohl in den Plenarsitzungen als auch in den Ausschüßberatungen beliebig ändern oder auch in jedem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens ablehnen.

Nach dem österreichischen B-VG folgt auf eine solche Abänderung oder Ablehnung der mit dem VB eingebrachten Gesetzesinitiative durch das Parlament kein VE über das begehrte Gesetz wie es etwa die Regelung von VB und VE in Art. 73 Abs. 3 WRV vorsah. Das ergibt sich auch aus Art. 43 und 44 Abs. 2 B-VG, der die Fälle, in denen es zu einer VA kommt, abschließend aufzählt.

Daß die rechtliche Wirkung eines erfolgreichen VB sich in der Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens erschöpft, schließt natürlich nicht aus, daß von einem erfolgreichen VB eine erhebliche faktische Bindungswirkung für den Nationalrat ausgeht, das begehrte Gesetz auch tatsächlich zu beschließen. - Im Bereich der Landesgesetzgebung ermögli-

5) L.Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 6.Auflage, Wien, New York 1971, S.349 f., 352; F.Frmacora, Österreichische Verfassungslehre, Wien 1970, S. 203.

6) So geregelt in § 17 Abs. 1 BG vom 6.VII.1961, betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrats, BGBl.178/1961, (GOG); vgl. R.Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972, S. 303, 305, 306.

7) Vgl. R.Rack, Die rechtliche Entwicklung von VB und VA in Österreich, in: Österreichisches Verwaltungsarchiv, Band 8, 1969, S. 151; H.Schambeck, Das VB, Tübingen 1971, S. 18, 19.

chen die Landesverfassungen von Salzburg, Tirol und Vorarlberg die Möglichkeit zur Volksinitiative.⁸⁾

Nach Art. 46 Abs. 1 B-VG wird das Verfahren für das VB und die VA durch Bundesgesetz geregelt. Nachdem das B-VG am 19. Dezember 1945 wieder in Kraft gesetzt und damit voll wirksam wurde, gab es Streit darüber, ob damit auch das zur Durchführung eines VB erforderliche Ausführungsgesetz vom 16. Juni 1931⁹⁾ wieder wirksam und anwendbar geworden war. Das Bundesministerium des Innern vertrat die Ansicht, das Ausführungsgesetz sei nicht zusammen mit der Verfassung wirksam geworden, in der Literatur wurde teilweise die Gegenansicht vertreten.¹⁰⁾ Selbst bei Bejahung dieser Frage blieb die Anwendbarkeit dieses Gesetzes streitig, da in ihm Bestimmungen über Bürgerlisten fehlten.¹¹⁾ Es gab dann mehrere Initiativen zur Erweiterung der Rechte des Volkes zur unmittelbaren Beteiligung an staatlichen Entscheidungen und zur Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes in den Jahren 1951, 1953 und 1957. 1957 hatten die ÖVP und die SPÖ ein Parteiabkommen geschlossen, nachdem die Gesetze über VB und VA bis spätestens Herbst desselben Jahres verabschiedet werden sollten.¹²⁾ Gleichwohl wurde das zur Durchführung von VB gem. Art. 46 Abs. 1 B-VG erforderliche Ausführungsgesetz erst am 10. Juli 1963 beschlossen.¹³⁾ Von diesem Zeitpunkt an gab es also in Öster-

8) Art. 7 des Salzburger Landes-Verfassungsgesetzes, LGB1. Nr. 79/1954 i.d.F. LGB1.Nr.88/1962; § 23 der Tiroler Landesordnung 1953, LGB1.Nr.24 i.d.F. LGB1.34/1964; Art.16 der Vorarlberger Landesverfassung, LGB1.Nr.1/1970; vgl. auch F.Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien-New York 1967, S. 145 f.

9) Bundesgesetz vom 16.Juni 1931, BGB1.Nr.151, über VB aufgrund der Bundesverfassung.

10) So L.Adamovich, aaO, S.350; vgl. auch R.Rack, aaO, S.153; R.Walter, aaO, S.300; H.Schambeck, aaO, S.19.

11) Vgl. R.Walter, aaO, S.300.

12) Vgl. dazu R.Rack, aaO, S. 154 f.

13) Bundesgesetz vom 10. Juli 1963, BGB1.Nr.197, über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung (Volksbegehrensgesetz).

reich erst wieder die tatsächliche Möglichkeit, VB durchzuführen. Die Ausführungsgesetze in den Ländern wurden teilweise schon früher beschlossen.¹⁴⁾

2. Die durchgeführten Volksbegehren

Bis Anfang 1977 wurden in Österreich vier VB durchgeführt:

Das erste VB wurde auf Betreiben des Aktionskomitees der parteiunabhängigen Zeitungen Österreichs vom 5. bis 12. Oktober 1964 abgehalten. Begehrt wurde der Erlass eines umfangreichen "Bundesgesetzes über Aufgaben und die Einrichtung der 'Österreichischer Rundfunk, Gesellschaft m.b.H.'"¹⁵⁾ Anders als in dem bis dahin gültigen Gesellschaftsvertrag der Rundfunk Ges.m.b.H. stellte der Entwurf klar, daß der Rundfunk eine öffentliche Aufgabe erfüllt.¹⁶⁾ Kernpunkt des VB war aber die Einschränkung des Parteinflusses auf den Rundfunk. Bis dahin bestand der Aufsichtsrat der Gesellschaft ausschließlich aus 27 Parteienvertretern entsprechend dem Nationalratsproporz, den die seit 1945 bestehende große Koalition in den nach jeder Wahl abgeschlossenen Koalitionsvereinbarungen ausgehandelt hatte.¹⁷⁾ Nach dem VB-Entwurf sollte der übermäßige Parteinfluß auf den Rundfunk vor allem durch eine Verminderung

14) Vgl. Salzburger Volksbegehrensgesetz, LGBL.Nr. 93/1955 in der Fassung vom 11. April 1962; Tiroler Volksbegehrensgesetz, LGBL.Nr. 36/1964; Vorarlberger Landes-Volksabstimmungsgesetz, LGBL.Nr. 10/1969.

15) Vgl. den Entwurf und seine Begründung, Nr. 544 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, X. Gesetzesperiode.

16) Im alten Gesellschaftsvertrag hieß es nur: "Gegenstand des Unternehmens ist die Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art."; vgl. Nr. 544 der Beilagen, S. 1 und S. 6.

17) Vgl. dazu L.Adamovich, aaO, S.110.

der Parteienvertreter im Rundfunk und durch die Regelung von Inkompatibilitäten eingeschränkt werden. Nach Art. 9 des Entwurfs sollte der Aufsichtsrat auf elf Mitglieder verkleinert werden, wovon fünf Mitglieder Parteienvertreter nach dem Stärkeverhältnis der Parteien im Nationalrat sein sollten, die anderen sechs Mitglieder durften in den letzten fünf Jahren vor ihrer Ernennung keinerlei politische Funktion ausgeübt haben.¹⁸⁾ Zum Generalintendanten konnte nach Art. 10 Abs. 2 des VB-Entwurfes nur gewählt werden können, wer in den letzten fünf Jahren keine politische Funktion ausgeübt hatte und über mindestens zehn Jahre einschlägige oder verwandte Berufserfahrung verfügte.

Das VB wurde von keiner Partei, wohl aber vom Rundfunk und weiten Teilen der Presse unterstützt. Es trugen sich 832.353 Stimmberechtigte in die Eintragungslisten ein, was 17,27 Prozent der Stimmberechtigten ausmachte.¹⁹⁾ Damit war der VB-Entwurf als Gesetzesinitiative im Parlament zu behandeln, womit sich die rechtliche Wirkung des VB nach Art. 41 Abs. 2 B-VG erschöpft. Wenngleich der damals amtierende Nationalrat zu keinem Beschluß mehr kam, folgte

18) Vgl. Nr. 544 der Beilagen, X. GP, S. 2, 6; zur Klarstellung ihrer Absichten schreiben die Initiatoren in der Begründung zum VB, S. 7 der Beilagen:
"Wir anerkennen die Bedeutung der Parteien für die Demokratie. Unsere Aktion richtet sich in keiner Weise gegen eine bestimmte Partei oder die Parteien insgesamt und ist in diesem Sinne keine politische Aktion."

19) Vgl. R.Stiefbold, A.Leupold-Löwenthal G.Ress, W.Lichem (Hrsg.), Wahlen und Parteien in Österreich, Wien 1966, S. A 60.

doch einige Zeit später als Folge des VB eine Umstrukturierung des Österreichischen Rundfunks, so wie es im VB gefordert worden war.²⁰⁾

Das zweite VB fand im Jahre 1969 statt und wandte sich gegen die geplante Einführung eines 13. Schuljahres an allgemeinbildenden höheren Schulen.²¹⁾ Unter Berufung auf Schulfachleute im In- und Ausland und auf den OECD-Bericht "Erziehungsplanung und Wirtschaftswachstum 1965-1975" wurde das VB u.a. damit begründet, daß durch die Einführung eines 13. Schuljahres zusammen mit der nach dem Abitur noch erforderlichen Berufsausbildung oder einem Hochschulstudium die Ausbildung junger Menschen insgesamt zu lange dauern würde.²²⁾ Bei diesem VB unterzeichneten 340.000 Österreicher, womit die nach Art. 42 Abs. 2 erforderliche Zahl von 200.000 Stimmberechtigten weit überschritten wurde. Auch bei diesem VB erschöpfte sich der Erfolg nicht allein in der Einreichung des VB-Entwurfs als Gesetzesinitiative; die Einführung des 13. Schuljahres wurde tatsächlich zurückgestellt. Darüberhinaus trat der

20) Der Nationalrat hatte die Gesetzesvorlage des VB am 18.11.1964 an den zuständigen Ausschuß überwiesen. Bis zur Selbstaflösung des Nationalrates am 18. November 1965 kam es aber zu keiner Einigung der Koalitionsparteien ÖVP und SPÖ über das Gesetz und auch zu keiner ersten Lesung. Die rechtliche Wirkung des VB war damit erschöpft, der neugewählte Nationalrat hätte sich mit der in den alten Nationalrat durch VB eingebrachten Gesetzesinitiative nicht zu beschäftigen brauchen. Um eine Behandlung durch den neuen Nationalrat zu erzwingen, hätte ein neues VB durchgeführt werden müssen; vgl. dazu R.Stiefbold, aaO, S. A 60. - Der neue Nationalrat beschloß aber schließlich auf eine Initiative aus dem Parlament heraus eine Umstrukturierung des ORF, so wie sie im VB-Entwurf gefordert worden war, die dann 1974 durch ein neues Rundfunkgesetz teilweise wieder geändert wurde.

21) Vgl. Nr. 1340 der Beilagen, XI. GP, VB für ein Bundesgesetz, betreffend Abschaffung der 13. Schulstufe an den allgemeinbildenden höheren Schulen.

22) Vgl. die erläuternden Bemerkungen zu dem VB in Nr. 1340 der Beilagen.

überaus korrekte Unterrichtsminister Theodor Piffl-Peravic zurück, weil sein Vorhaben auf so breite Ablehnung in der Bevölkerung gestoßen war.²³⁾

Im Jahre 1969 fand auch das dritte VB in Österreich statt, mit dem eine schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche angestrebt wurde sowie weitere Regelungen über Arbeitszeit und Arbeitsruhe, wie z.B. die Einführung eines monatlichen Hausarbeitstages für weibliche Arbeitnehmer.²⁴⁾ Dieses VB wurde von der SPÖ initiiert und unterstützt. Bei diesem VB trugen sich 889.649 Stimmberechtigte, das entspricht 17,4 Prozent, in die Eintragungslisten ein. Auch dieses VB war über die bloße Einbringung einer Gesetzesinitiative hinaus erfolgreich. Die 40-Stunden-Woche wurde, wie im VB angestrebt, in Österreich eingeführt.

Das vierte VB wurde vom 24. November bis zum 1. Dezember 1975 von einer "Aktion Leben" von katholischen Laien verschiedener

-
- 23) Vgl. dazu auch Fritz Csoklich, in: Herder-Korrespondenz 1976, Heft 1, Zwischen Erfolg und Resignation. Nach dem VB zum Abtreibungsstrafrecht in Österreich, S. 10 f., hier S. 11.
- 24) Vgl. Nr. 1327 der Beilagen, XI. Gp.; der VB-Entwurf enthielt sehr sorgfältig ausgearbeitete Regelungen; Art.II, § 2 des begehrten Gesetzes lautete z.B.: "(1) Die Tagesarbeitszeit darf 8 Stunden und die Wochenarbeitszeit 45 Stunden nicht überschreiten, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt wird. (2) An Stelle der in Abs. 1 festgelegten Wochenarbeitszeit von 45 Stunden tritt ab dem Lohnzahlungszeitraum, in den der 1. Jänner 1970 fällt, eine solche von 43 Stunden, ab dem Lohnzahlungszeitraum, in den der 1. Jänner 1972 fällt, eine solche 41 Stunden und ab dem Lohnzahlungszeitraum, in den der 1. Jänner 1973 fällt, eine solche von 40 Stunden." § 17 etwa lautete folgendermaßen: "Weiblichen Dienstnehmern mit eigenem Haushalt, deren regelmäßige Wochenarbeitszeit 44 oder mehr Stunden beträgt und auf mehr als fünf Tage in der Woche aufgeteilt ist, ist auf Verlangen zur Erledigung häuslicher Arbeiten in jedem Kalendermonat mindestens ein ganzer Arbeitstag (Hausarbeitstag) freizugeben. Ein Anspruch auf Gewährung eines Hausarbeitstages besteht nicht in Kalendermonaten, in denen ein Urlaub in der Dauer von mehr als zwölf Werktagen verbraucht wird."

Verbände durchgeführt. Ziel des VB war die Aufhebung der seit 1. Januar 1975 in Österreich geltenden Fristenlösung, nach der ein Schwangerschaftsabbruch in den ersten drei Monaten nach der Empfängnis straffrei ist. Nach dem Entwurf der "Aktion Leben" sollte Abtreibung grundsätzlich wieder strafbar sein. Im Strafverfahren sollte der Richter Straffreiheit ausnahmsweise dann feststellen, wenn eine medizinische Indikation vorlag oder wenn sich "die Schwangere in einer allgemein begreiflichen, für sie nicht anders abwendbaren, außergewöhnlichen Bedrängnis nach Beratung bei den hierfür vorgesehenen Einrichtungen zur Tat entschlossen hat und der Abbruch von einem Arzt in einer öffentlichen Krankenanstalt vorgenommen wird".²⁵⁾ Darüber hinaus sollte in das B.-VG die Bestimmung aufgenommen werden, daß jeder Mensch von der Empfängnis an das Recht auf Leben habe. Zudem waren Bestimmungen über Familien-, Erziehungsbeihilfen und Unterhalt für uneheliche Mütter enthalten. Das VB wurde von der offiziellen katholischen Kirche sehr stark unterstützt, wobei aber die Arbeiter- und Industrieseelsorge und die Studentenpfarrer sich nicht beteiligten.²⁶⁾ Die konservative ÖVP verhielt sich neutral und eher passiv. Die SPÖ, Rundfunk und Presse verhielten sich dem VB gegenüber gleichgültig bis ablehnend. Im Zulassungsverfahren, das nach dem Volksbegehrengesetz von 1963 die Zulassungsvoraussetzung für die Durchführung eines VB darstellt, hatten statt der lediglich erforderlichen 30.000 Bürger 764.000 Stimmberechtigte ihre Unterschrift abgegeben. Beim VB selbst trugen sich dann 896.579 Stimmberechtigte in die Eintragungslisten ein, was 17,94 % der Stimmberechtigten ausmacht. Diese Beteiligung wurde von den Initiatoren als Enttäuschung angesehen, von den Gegnern des VB als Nieder-

25) Vgl. dazu F.Csoklich, aaO, S. 10 ff., weiter die österreichische Zeitung "Die Presse" vom 24. November 1975, "Das vierte VB".

26) Vgl. F.Csoklich, aaO, S. 12.

lage der Gegner der Fristenlösung.²⁷⁾ Es hatte sich nicht einmal die Hälfte der Wähler der konservativen ÖVP eingetragen, und das, obgleich die österreichischen Bischöfe in einem von allen Kanzeln verlesenen Hirtenbrief die Gläubigen aufgefordert hatten, das VB zu unterstützen. Gerade angesichts des starken Einsatzes der katholischen Kirche blieb die Zahl von 132.000 zusätzlichen Unterschriften beim VB gegenüber dem Zulassungsverfahren weit hinter den Erwartungen zurück.²⁸⁾ Ein weiterer Grund für die Enttäuschung der Initiatoren lag darin, daß sie das selbstgesteckte Ziel nicht erreicht hatten. Der Bevollmächtigte des VB, Eduard Plaier, hatte nämlich nach der hohen Zahl von 764.000 Unterschriften im Zulassungsverfahren erklärt, die "Aktion Leben" wolle über 1 Million Unterschriften beim VB erreichen. Eine Erklärung für die geringe Zahl von zusätzlichen Eintragungen beim VB liegt im Verfahren: das Zulassungsverfahren ist anders als das VB-Verfahren von unbegrenzter Dauer. Die Eintragungen müssen auch nicht wie beim VB ausschließlich auf dem Bezirks- oder Gemeindeamt geleistet werden, sondern können auch vor dem Notar abgegeben werden. Beim Zulassungsverfahren beglaubigten in nicht wenigen Fällen nach den Sonntagsgottesdiensten Notare in den Pfarrämtern Unterschriften von Kirchgängern, was beim anschließenden Eintragungsverfahren für das VB nicht mehr möglich war.²⁹⁾

27) Der österreichische Vizekanzler Rudolf Hauser (SPÖ) sagte z.B., daß etwa nur ein Fünftel der Wahlberechtigten das VB unterstützt hätte, sei ein Beweis dafür, daß die überwältigende Mehrheit der Österreicher mit der Fristenlösung einverstanden sei, vgl. F. Csoklich, aaO, S. 12.

28) Vgl. dazu aber die Presseerklärung der "Aktion Leben" unmittelbar nach Bekanntgabe des offiziellen Ergebnisses des VB, abgedruckt in: Deutsche Tagespost, Würzburg, vom 10. Dezember 1975; siehe weiter "Die Presse" vom Dezember 1975 mit dem Artikel "Wir sind bereit - lang ist's her"; H.Schleicher, in: BZ vom 18. Februar 1976, "Wie steht es mit der Abtreibung?".

29) So F. Csoklich, aaO, S. 11.

Ein über die Einleitung einer Gesetzesinitiative hinausgehender Erfolg war dem VB der "Aktion Leben" dann auch nicht beschieden. Es blieb in Österreich bei der Fristenlösung.

II. Italien

1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens und des Volksentscheids

Die einschlägigen Bestimmungen in der italienischen Verfassung lauten:

Art. 71 Abs. 1: Die Gesetzesinitiative steht der Regierung, jedem Parlamentsmitglied und den durch Verfassungsgesetz ermächtigten Organen und Körperschaften zu.

Abs. 2: Das Volk übt die Gesetzesinitiative aus, indem mindestens 50.000 Wahlberechtigte einen in Artikel gegliederten Gesetzesvorschlag vorlegen.

Art. 75 Abs. 1: Zur Entscheidung über die gänzliche oder teilweise Aufhebung eines Gesetzes oder eines mit Gesetzeskraft ausgestatteten Aktes wird ein Referendum¹⁾ anberaumt, wenn 500.000 Wahlberechtigte oder 5 Regionalräte dies verlangen.

Abs. 2: Nicht zulässig ist ein VE über Steuer- und Haushaltsgesetze, über Amnestien und Strafnachlässe sowie über die Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge.

Abs. 3: Am VE können sich alle Bürger beteiligen, die zur Teilnahme an der Wahl der Abgeordnetenkammer berechtigt sind.

Abs. 4: Der dem VE unterbreitete Vorschlag ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen hat und wenn eine Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erreicht wird.

Abs. 5: Das Gesetz bestimmt die Einzelheiten des Verfahrens beim VE.

Art. 138 Abs. 1: Verfassungsändernde Gesetze und andere Verfassungsgesetze müssen von jeder Kammer in zwei in einem Abstand von mindestens 3 Monaten aufeinanderfolgenden Beratungen angenommen und von den Mitgliedern beider Kammern bei der zweiten Abstimmung mit absoluter Mehrheit gebilligt werden.

Abs. 2: Dieselben Gesetze werden einem VE unterworfen, wenn innerhalb von 3 Monaten seit ihrer Veröffentlichung ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer oder 500.000 Wähler oder 5 Regionalräte es verlangen. Das einem VE unterworfenen Gesetz wird nicht verkündet, wenn es nicht mit einer Mehrheit der gültigen Stimmen angenommen wird.

1) Der italienische Text gebraucht das Wort "Referendum".

Abs. 3: Ein VE findet nicht statt, wenn das Gesetz bei der zweiten Abstimmung von jeder Kammer mit Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder angenommen wird.

Nach Art. 71 Abs. 2 der Verf. Ital. hat also das Volk, ähnlich wie es in Art. 42 des österreichischen B.-VG geregelt ist, ein Recht zur Gesetzesinitiative. Ebenso wie nach österreichischem Verfassungsrecht muß ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf vorgelegt werden. Die Gesetzesinitiative durch das Volk nach Art. 71 Abs. 2 Verf. Ital. steht gleichgeordnet neben der Gesetzesinitiative durch die Regierung und der durch Parlamentsmitglieder. Das Parlament kann die Gesetzesinitiative des Volkes abändern oder ganz ablehnen, ohne daß sich daran die rechtliche Folge der Durchführung eines VE knüpfte; die rechtliche Wirkung der Gesetzesinitiative durch das Volk gem. Art. 71 Abs. 2 Verf. Ital. ist mit der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens erschöpft.

Daneben besteht aber nach der italienischen Verfassung für das Volk auch die Möglichkeit, im Rahmen des Art. 75 Verf. Ital. initiativ zu werden. Allerdings ist nicht der konstruktive, schöpferische Weg der Schaffung eines "neuen" Gesetzes eröffnet, sondern es kann nur über den Vorschlag abgestimmt werden, ein bestehendes Gesetz teilweise oder ganz aufzuheben. Diese Konstruktion in der italienischen Verfassung entspricht der Referendumsinitiative nach Art. 89 Abs. 2 der Schweizer Bundesverfassung; auch dort kann eine feste Anzahl der stimmberechtigten Bürger verlangen, daß bereits beschlossene Gesetze dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden.

Derartige rechtliche Ausgestaltung der Möglichkeit zur unmittelbaren Beteiligung des Volkes an staatlichen Entscheidungen, die man fast als Vetorecht bezeichnen kann²⁾, er-

2) Vgl. dazu vorne S. 31 dieser Arbeit.

leichtert es dem Volk nicht, auch von der Basis her innovatorisch aktiv werden zu können. Die rechtliche Regelung ist eher auf die Verhinderung von Neugestaltungen, als auf die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten an Neugestaltungen ausgerichtet. Dennoch kann auch die Aufhebung antiquierter Gesetze durch einen VE zur Entwicklung einer demokratischen Ordnung beitragen. - Durch die Aufhebung eines Gesetzes wird dann gleichzeitig gestaltend ein neuer Rechtszustand positiviert.

Art. 75 Abs. 2 Verf.Ital. schließt bestimmte Gegenstände vom VE aus.

Als weitere Möglichkeit kann das Volk nach Art. 138 Abs. 2 Verf.Ital. einen VE über Verfassungsgesetze herbeiführen. Auch hier kann es wie bei Art. 75 Abs. 1 Verf.Ital. für einfache Gesetze keine Neuregelung herbeiführen, sondern lediglich die Verkündung des Verfassungsgesetzes verhindern. Bei Annahme des Verfassungsgesetzes mit Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern findet der VE nicht statt.

Insgesamt besteht also nach der italienischen Verfassung ebenso wie nach dem österreichischen B.-VG für das Volk das Recht zur Gesetzesinitiative, darüber hinaus ermöglicht die italienische Verfassung für das Volk Initiativen zur Aufhebung von Gesetzen und zur Verhinderung der Verkündung von Verfassungsgesetzen.

Ebenso wie die österreichische Verfassung überläßt auch die italienische Verfassung in Art. 75 Abs. 5 die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens beim VE einem Ausführungsgesetz. Zur Schaffung dieses Gesetzes gab es in Italien mehrere Initiativen, so in den Jahren 1955, 1958, 1964, die jedoch sämtlich erfolglos geblieben sind.³⁾ - Ende des Jahres 1969 dann begann sich im italienischen Parlament eine Mehrheit für die

3) K.v.Beyme, Das politische System Italiens, Stuttgart 1970, S. 30.

Liberalisierung des Scheidungsrechts abzuzeichnen, während Meinungsumfragen in der Bevölkerung immer noch eine Mehrheit gegen die Möglichkeit der Scheidung ergaben. Auf die Meinungsumfragen gestützt, drohte die Democrazia Cristiana (DC) mit einem VE gegen ein etwaiges die Scheidung ermöglichendes Gesetz. Diese Drohung mußte aber eine stumpfe Waffe bleiben, solange das für VA erforderliche Ausführungsgesetz fehlte.⁴⁾ Auf Initiative der DC kam es dann zur Verabschiedung und Verkündung des Gesetzes Nr. 352 am 25. Mai 1970 mit dem Titel: "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo."⁵⁾

Erst von diesem Zeitpunkt an besteht in Italien die Möglichkeit für die Bürger, die Elemente direkter Demokratie auch tatsächlich zu nutzen. Bemerkenswert ist in diesem Gesetz die Regelung für den Antrag auf VE über die Aufhebung eines Gesetzes nach Art. 75 Abs. 1 Verf.Ital. und den Antrag auf VE über die Verkündung oder die Nicht-Verkündung eines Verfassungsgesetzes nach Art. 138 Abs. 2 Verf.Ital. Die Eintragungslisten, in die sich für ein erfolgreiches Begehren 500.000 Stimmberechtigte eintragen müssen, werden danach von den zuständigen Behörden drei Monate ausgelegt.⁶⁾⁾

2. Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide

Zu einer Gesetzesinitiative nach Art. 71 Abs. 2 Verf.Ital. ist es bisher noch nicht gekommen. Es gab aber zwei erfolgreiche Begehren nach Aufhebung eines Gesetzes und einen VE nach Art. 75 Abs. 1 Verf.Ital.

4) Vgl. dazu K.v.Beyme, aaO, S. 36.

5) In Deutsch: "Vorschriften über die in der Verfassung vorgesehenen VE und über die Gesetzesinitiative des Volkes"; das Gesetz erhielt im italienischen Parlament 217 Ja- und 123 Nein-Stimmen.

6) In den anderen Ländern beträgt die Auslegungsfrist meist zwischen einer und zwei Wochen.

Das erste Begehren und der erste VE richteten sich gegen die Scheidungsgesetze. Im Jahre 1971 hatte das italienische Parlament auf die Initiative der Führer der Liberalen und und der Sozialisten, Baglini und Fortuna, ein neues Ehescheidungs-gesetz beschlossen, das die Möglichkeit der Ehescheidung eröffnete.⁷⁾ Dagegen brachte die DC ein Begehren auf Aufhebung dieser Gesetze nach Art. 75 Abs. 1 Verf.Ital. in Gang. Das Begehren wurde von der DC, von der neofaschistischen Partei und von der katholischen Kirche unterstützt.

Nachdem das Begehren mit mehr als 500.000 Unterschriften erfolgreich war, kam es Ende 1973, dann stärker im Frühjahr 1974, zu einem Abstimmungskampf, der einem normalen Wahlkampf ähnlich war. Auf der einen Seite formierten sich die DC und die Neofaschisten mit starker Unterstützung der katholischen Kirche für die Wiederaufhebung der Scheidungsmöglichkeit. Alle anderen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen, große Teile des Rundfunks und der Presse, waren für die Beibehaltung der Scheidungsmöglichkeit. Sie verwiesen auch darauf, daß man durch die Aufhebung der Scheidungsmöglichkeit sich weiter von Europa entfernen würde. Die Mitte-Links-Regierung des Christdemokraten Rumor griff nicht mit Stellungnahmen in den Abstimmungskampf ein.⁸⁾

Bei dem am 12. und 13. Mai stattfindenden VE beteiligten sich 33 Millionen Stimmberechtigte, was 88,1 Prozent der Stimmberechtigten ausmacht. 19 Millionen, 59,1 Prozent der Stimmberechtigten, stimmten gegen die Aufhebung des die

7) Zu der Zeit bestand eine Minderheitsregierung der DC, die grundsätzlich von den Sozialisten unterstützt wurden. In dieser Frage waren die Sozialisten allerdings anderer Ansicht als die DC.

8) Vgl. die Berichte über den Abstimmungskampf im Rheinischen Merkur, Koblenz, 17. Mai 1974, "Scheidung mit Folgen".

Scheidung ermöglichenden Gesetzes, knapp 13 Millionen, 40,9 Prozent, waren für die Aufhebung und damit gegen die Scheidungsmöglichkeit.

Die Gegner der Scheidung akzeptierten das Ergebnis, der christlich-demokratische Parteisekretär brachte im Namen der DC die volle Anerkennung vor dem "Akt der Volkssouveränität" zum Ausdruck, die katholische Kirche war sehr betroffen von dem Ergebnis, die Katholiken, die etwa 95 Prozent der Stimmberechtigten in Italien ausmachen, waren ihr in ihrer großen Mehrzahl nicht gefolgt. Die Befürworter der Scheidung feierten das Ergebnis als großen Sieg, zu dem ein breiter Aufmarsch sozialer und kultureller Kräfte beigetragen habe; der ehemalige sozialdemokratische Staatspräsident Saragat sprach von einem Sieg eines freien Volkes, das frei leben wolle. Der republikanische Parteisekretär La Malfa urteilte, das Volk habe ein europäisches Profil bewiesen, mehr als die europäischen Führer und Parteien.⁹⁾

Die zweite Initiative richtete sich auf Aufhebung der Strafbestimmungen über die Abtreibung. Das damals geltende Strafgesetz stammte noch aus der Zeit des Faschismus und bestrafte jede Abtreibung als "Verbrechen gegen die Unversehrtheit und Gesundheit des Stammes" mit Gefängnisstrafen von zwei bis fünf Jahren für die Schwangere.¹⁰⁾ Mitursache für diese

9) Vgl. zu den Stellungnahmen, FAZ vom 15. Mai 1974, "Das Ergebnis des Referendums hat beide Seiten über- rascht", weiter NZZ vom 16. Mai 1974, "Italiens Ja zur Scheidungsreform", FAZ vom 20. Mai 1974, "Das alte Italien hat eine Schlacht verloren". Die FAZ schrieb als Fazit über den Verlauf des VE am 15. Mai, aaO: "Insgesamt aber muß gesagt werden, daß das italienische Volk während des VE gezeigt hat, daß es einen korrekten Gebrauch von dieser Form der direkten Demokratie zu machen wußte."

10) Vgl. National Zeitung, Basel, vom 24. Jan. 1977, "Italiens Bild ändert sich".

Initiative war, daß die durch die VA vom 12./13. Mai 1974 erreichte Beibehaltung der Scheidungsmöglichkeit Kräften Auftrieb gab, die ohnehin für eine Liberalisierung der Abtreibungsstrafgesetze eintraten.¹¹⁾ Einen weiteren wesentlichen Anstoß zu der Initiative gab auch eine Umfrage, die die Wochenzeitschrift "Panorama" bei dem Umfrageinstitut "Demoscopea" in Auftrag gegeben hatte. Die Befragung von 1000 Personen hatte ergeben, daß 63 Prozent der Italiener der Meinung waren, das Parlament müsse sich dringend mit einer Reform der Abtreibungsgesetze befassen. Von den Wählern der KPI waren 75 Prozent dieser Ansicht, von DC-Wählern 58 Prozent. 53 Prozent der Befragten meinten, daß die Frage des Schwangerschaftsabbruches weder die Kirche noch den Staat, sondern nur das Gewissen des Einzelnen etwas angehe. 41 Prozent kannten eine oder mehrere Frauen, die freiwillig einen Schwangerschaftsabbruch vorgenommen hatten. Schließlich zogen mehr als die Hälfte der Befragten das Übel einer Abtreibung schlimmeren Gefahren und Perspektiven vor, und 72 Prozent bejahten eine Abtreibung in besonders ernsten Fällen. Außer dieser Umfrage drangen Schätzungen über die jährliche Zahl der Abtreibungen in Italien an die Öffentlichkeit: das Gesundheitsministerium schätzte sie auf 800.000, die Feministenbewegung auf 3 Millionen, die Weltgesundheitsorganisation ging von 1,5 Millionen Abtreibungen aus.¹²⁾

Schließlich gab einen weiteren Anstoß für die Initiative ein richtungsweisendes Urteil des italienischen Verfassungsgerichtes. Das Verfassungsgericht erklärte in seinem Urteil vom 15. Januar 1975 den Art. 546 des Codice Penale, der für

11) So NZZ vom 1. August 1974, "Italienische Umfrage zum Schwangerschaftsabbruch".

12) Vgl. den Bericht in der NZZ ebenda.

eine Abtreibung mit Einwilligung der Schwangeren eine Gefängnisstrafe von zwei bis fünf Jahren vorsieht, für den Fall als verfassungswidrig, daß die Schwangerschaft abgebrochen wurde, weil ihre Fortsetzung einen Schaden oder eine ernste Gefahr für die physische oder psychische Gesundheit der Schwangeren mit sich gebracht hätte.¹³⁾

So initiierte dann im Mai 1975 die Wochenzeitschrift "Espresso" ein Begehren nach Art. 75 Abs. 1 Verf.Ital. auf völlige Aufhebung der Strafbarkeitsbestimmungen wegen Schwangerschaftsabbruch. Unterstützt wurde das Begehren lediglich von der nicht im Parlament vertretenen Radikalen Partei und von den Frauenrechtsbewegungen. Keine der im Parlament vertretenen Parteien hatte dieses heiße Eisen in den letzten Jahren anfassen wollen. Trotz massiver Warnungen der katholischen Kirche vor einer Beteiligung trugen sich von Mai bis zum Juli 1975 700.000 in die Eintragungslisten ein, womit die nach Art. 75 Abs. 1 Verf.Ital. erforderliche Zahl von 500.000 Stimmen recht erheblich überschritten wurde.¹⁴⁾

Folge des Begehrens war, daß sich das Parlament sofort eilig mit der Abtreibungsfrage beschäftigte, um durch Verabschiedung einer gemäßigten Reform des Abtreibungsparagraphen und Aufhebung der alten Vorschriften dem VE über die völlige Aufhebung der alten Strafbestimmungen den Boden zu entziehen. Im Dezember 1975 hatte die vorberatende Kommission der Abgeordnetenversammlung einen Gesetzesentwurf verabschiedet. Danach sollte ein Schwangerschaftsabbruch innerhalb 90 Tagen nach der Empfängnis straflos bleiben, wenn er zur Abwendung einer

13) Vgl. dazu im Schweizer BB1. 1976, S.810; dort werden anläßlich des Schweizer "VB für die Fristenlösung" die Regelungen und Entwicklungen in der Frage des Schwangerschaftsabbruches in den anderen europäischen Ländern dargestellt.

14) Nach einem Bericht der Stuttgarter Zeitung vom 21. Juli 1975 mit der Überschrift "700.000 Unterschriften" hatten die Staatsbehörden "die Unterschriftensammlung tausendfach zu sabotieren versucht". - 70 Prozent der Unterschriften sollen nach diesem Bericht übrigens von Arbeiterfrauen geleistet worden sein.

ernsten Gefahr für die physische oder psychische Gesundheit der Schwangeren ausgeführt wird; dabei sollten auch wirtschaftliche, soziale und familiäre Verhältnisse sowie eugenische Risiken berücksichtigt werden (medizinische und sozialmedizinische Indikation). Ein Schwangerschaftsabbruch sollte ebenfalls dann straflos sein, wenn die Schwangerschaft die Folge einer Vergewaltigung ist. In der 1. Lesung der italienischen Abgeordnetenversammlung am 1. April 1976 wurde dann aber dem Kommissionsentwurf eine engere Indikationslösung der DC gegenübergestellt. Danach sollte ein Schwangerschaftsabbruch nur dann straflos sein, wenn er zur Abwendung einer ernstesten und nicht anders abwendbaren Gefahr für die Gesundheit der Schwangeren nötig ist (medizinische Indikation) oder wenn die Schwangerschaft die Folge einer Vergewaltigung ist. Der Antrag der DC wurde nur noch von den Neofaschisten unterstützt. Er wurde mit 298 Stimmen gegen 286 Stimmen aller anderen Parteien angenommen.¹⁵⁾

In Stellungnahmen lehnte die katholische Kirche den Entwurf der DC noch als zu weitgehend ab.¹⁶⁾

In den sich an die 1. Lesung in der Abgeordnetenversammlung anschließenden Ausschußberatungen kam es zu keiner Einigung und so auch zu keiner 2. Lesung im Parlament über den Entwurf. Da der VE nach Art. 34 der "Vorschriften über die VE" in der Zeit vom 15. April bis 15. Juni stattfinden muß und das Parlament die Vorschriften über die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruches bis zum 15. April 1976 nicht aufgehoben hatte, setzte der italienische Ministerrat am 16. April das Datum für den VE über die Aufhebung der Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruches auf den 13. Juni 1976 fest.¹⁷⁾

15) Vgl. dazu die Berichte in der FAZ vom 7. April 1976, "Ministerpräsident Moro wieder in Bedrängnis" und in den Stuttgarter Nachrichten vom 5. April 1976, "Die Abtreibungsfrage spaltet die DC".

16) Vgl. dazu die Berichte in der FAZ vom 7. April 1976, siehe oben Fn. 15.

17) Vgl. in der FAZ v. 17. April 1976 "Italienische VA über Abtreibung am 13. Juni".

Zu einem VE kam es dann aber doch nicht. Nach dem Rücktritt des christlich-demokratischen Minderheitskabinetts Aldo Moro am 30. April 1976 gab Staatspräsident Leone am 1. Mai 1976 die Auflösung der beiden Kammern des Parlaments bekannt und verkündete den 20. Juni als Termin für vorgezogene Neuwahlen.¹⁸⁾ Nach Art. 34 Abs. 2 der "Vorschriften über die VE" war vom Augenblick der Veröffentlichung des Termins für Neuwahlen im Staatsanzeiger das schon eingeleitete Referendum automatisch suspendiert.

Nach Art. 34 Abs. 3 der "Vorschriften über die VE" fangen die Daten des Verfahrens für den VE wieder an zu laufen am 365. Tage nach dem Tag, der auf den Tag der Wahl folgt. Nachdem die Parlamentsneuwahl tatsächlich am 20. Juni 1976 stattgefunden hat, beginnen die Daten für das Verfahren beim VE also wieder zu laufen am 21. Juni 1977. Da das Verfahren schon bis zur Festsetzung eines Termins für den VE zur Aufhebung der Strafbestimmungen für Abtreibung gediehen war, hätte nur noch ein neuer Termin festgesetzt werden müssen, und zwar in dem Zeitraum vom 15. April bis 15. Juni 1978.

Der VE hat sich nun aber doch erübrigt, nachdem das italienische Parlament Anfang 1977 ein neues Gesetz verabschiedet hat, das die Straffreiheit einer Abtreibung in den ersten drei Monaten der Schwangerschaft regelt.¹⁹⁾ Damit hat Italien das freizügigste Abtreibungsgesetz in Europa. Die Mutter selbst trifft die Entscheidung über die Abtreibung,

18) Vgl. Blätter für deutsche und internationale Politik, hrsg. von W.v.Bredow, J.Huffschnid, U.Jaeggi u.a., Heft 6, 1976, S. 601; Schweizer BB1. 1976, S. 811.

19) Die italienische Abgeordnetenversammlung nahm das Gesetz am 21. Januar 1977 mit 310 gegen 296 Stimmen an. Gegen das Gesetz stimmten die Christdemokraten und die Neofaschisten, vgl. FAZ vom 24. Jan. 1977, "Spannungen wegen des neuen Abtreibungsgesetzes", FR vom 24. Jan. 1977, "Heftige Reaktion der Bischöfe".

wobei sie physische, psychische oder soziale Gesichtspunkte geltend machen kann. Ist die Mutter unter 16 Jahre alt, braucht sie die Zustimmung eines Elternteils oder eines Vormundes. Die Entscheidung der Mutter ist keiner Kontrollinstanz unterworfen.²⁰⁾ Das mit dem VB zur Aufhebung des alten Strafgesetzes für Abtreibung angestrebte Ziel wurde so auf diese Weise voll erreicht.

20) Vgl. National-Zeitung, Basel, vom 24. Januar 1977, "Italiens Bild ändert sich" und "Freiere Abtreibung in Italien"; SZ vom 24. Januar 1977, "Vatikan wettet gegen das Abtreibungsgesetz".

III. Die Schweiz

1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens und des Volksentscheids

Die relevanten Artikel der Schweizer Bundesverfassung lauten im Zweiten Abschnitt, Bundesbehörden, I. Bundesversammlung:

Art. 89. (I) Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

(2) Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30.000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

(3) ...

(4) Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30.000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Art. 89^{bis}. (I) Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden; ihre Gültigkeitsdauer ist zu befristen.

(2) Wird von 30.000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung außer Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheißen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

(3) Die sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden; andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres außer Kraft und können nicht erneuert werden.

Art. 90. Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung des Erforderliche feststellen.

Im Dritten Abschnitt, Revision der Bundesverfassung,
heißt es:

Art. 120. (I) Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschließt und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muß im einen wie im anderen Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

(2) Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen.

Art. 121. (I) Die Partialrevision kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden.

(2) Die Volksanregung umfaßt das von fünzigtausend stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlaß, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

(3) Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.

(4) Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden.

(5) Wenn ein solches Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

(6) Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt und stimmt die Bundesversammlung demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen und ihren Entwurf oder Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.

Art. 122. Über das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.

Art. 123. (I) Die revidierte Bundesverfassung, beziehungsweise der revidierte Teil derselben, treten in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind.

(2) Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt.

(3) Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als Standesstimme desselben.

Das Schweizer Bundesstaatsrecht kennt also bisher nicht die Gesetzesinitiative. Art. 89 Abs. 2 BV gibt nur die Möglichkeit der Referendumsinitiative, das fakultative Referendum, also einer Initiative zu einer VA über Annahme oder Verwerfung eines bereits beschlossenen Gesetzes. Das Notrecht¹⁾ des Art. 89^{bis} Abs. 1 BV gibt dabei beiden Räten des Recht, dringliche Bundesbeschlüsse zumindest für ein Jahr, Art. 89^{bis} Abs. 2 BV, in Kraft zu setzen.

Daneben eröffnen Art. 120 und Art. 121-123 BV Initiativen zur Total- und Partialrevision der BV. Die Initiative zur Partialrevision der BV kann sowohl in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, Art. 121 Abs. 6 BV, als auch in Form einer allgemeinen Anregung, Art. 121 Abs. 5 BV, ergriffen werden.²⁾

Ist die Initiative erfolgreich, wird sie also gem. Art. 121 Abs. 2 BV von fünfzigtausend stimmberechtigten Schweizer-

1) Vgl. F.Fleiner/Z.Giacometti, aaO, S.777, zur Zeit ihrer Kommentierung war der allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschluß noch in Art. 89 Abs. 3 BV geregelt. H.W.Vokinger, Kritische Bemerkungen zu Art. 89^{bis} (Dringlichkeitsklausel), in: Schweizerische Juristen-Zeitung, 71. Jahrgang, 1975, S. 330 f.

2) Vgl. dazu W.Kägi, Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, NF Bd. 75/1, 1956, S. 793 a.

bürgern gestellt wird, schließt sich in jedem Fall eine VA über Annahme oder Verwerfung der begehrten Verfassungsänderung an, Art. 121 Abs. 5 und 6, 123 Abs. 1 BV. Die Initiative erschöpft sich also nicht wie in Art. 42 Abs. 2 des österreichischen B.-VG und in Art. 71 Abs. 2 der italienischen Verfassung mit der Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens, sondern die begehrte Verfassungsbestimmung kann auch vom Volk selbst durch eine erfolgreiche VA beschlossen werden. Auf dem Gebiet der Verfassungsgesetzgebung kann also in der Schweiz sowohl die Initiative als auch der Verfassungs-Gesetzesbeschluß durch das Volk erfolgen. Für die VA enthält die Schweizer BV kein Beteiligungserfordernis, die Mehrheit der abgegebenen Stimmen reicht für die Annahme der begehrten neuen Verfassungsbestimmung aus. Eine ausdrückliche Beschränkung der Regelungskompetenz enthält die BV nicht.³⁾

Da es im Schweizer Bundesstaatsrecht keinen positivrechtlichen Begriff der materiellen Verfassung gibt⁴⁾, kann jede Materie zum Inhalt einer Verfassungsinitiative werden. So besteht die Gefahr des Mißbrauchs der Initiative auf Partialrevision zur Gesetzes- bzw. Verordnungsinitiative.⁵⁾

-
- 3) W.Kägi versucht, Grenzen für die Änderbarkeit der Verfassung aufzuzeigen. Bei dem VB auf Partialrevision der Verfassung nennt er als Grenzen die Grundwerte der menschlichen Person, der Freiheitsrechte, der Rechtsgleichheit, des föderalistisch-bündischen Prinzips, der Grundprinzipien des Rechtsstaates und des demokratischen Prinzips. Als Schranken der Totalrevision gibt er an: tatsächlich möglicher Inhalt, die Tatsache der staatlichen Existenz, nichtverfassungswesentlicher Inhalt, aaO, S. 831 a ff., 879 a f. - Nach h.M. indes hat die Verfassungsinitiative inhaltlich keine Grenzen, vgl. dazu Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlußbericht S. 669 ff.
- 4) Z.Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 16 ff. und S.463; F.Fleiner/Z.Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 729.
- 5) Vgl. F.Fleiner/Z.Giacometti, aaO, S. 729; H.Schambeck, aaO, S. 10 f.; vgl. dazu z.B. Art. 25^{bis} BV "Das Schlachten der Tiere ohne vorherige Betäubung vor dem Blutentzuge ist bei jeder Schlachtart und Viehgattung ausnahmslos untersagt" oder Art. 35 Abs.1 "Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind verboten".

Neben dem fakultativen Gesetzesreferendum in Art. 89 Abs. 2 BV und den Initiativen auf eine Partial- und Totalrevision der BV und den darauffolgenden VA darüber nach Art. 120-123 BV kennt die Schweizer BV in Art. 123 Abs. 1 das obligatorische Verfassungsreferendum. Verfassungsänderungen treten in jedem Fall erst in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger angenommen werden.

In den Kantonen der Schweiz gehen die Mitwirkungsrechte des Volkes bei der Ausübung der Staatsgewalt teilweise erheblich über die Regelungen in der Schweizer BV hinaus: Neben der Verfassungsinitiative auf Partial-⁶⁾ und auf Totalrevision⁷⁾, wie sie auch die BV kennt, enthalten die Verfassungen der Kantone zumeist auch das Recht der Gesetzesinitiative.⁸⁾ Zudem kann in etlichen Kantonen eine VA durch das Parlament angeordnet werden.⁹⁾ In einigen Kantonen gibt es sogar ein obligatorisches Gesetzesreferendum.¹⁰⁾

2. Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide

Hinsichtlich der jüngsten Vergangenheit und der Gegenwart ist die Informationslage über VB und VA außerordentlich

6) Z.Giacometti, aaO, S. 463 ff.

7) Z.Giacometti, aaO, S. 452 ff.

8) Vgl. z.B. Zürich Art. 29; Bern Art. 9; Uri Art. 51; Zug § 35; Luzern § 41^{bis}; Waadt Art. 27; Wallis Art. 31 ff.; Solothurn Art. 18. Giacometti, aaO, S. 48, 470 ff.

9) Vgl. z.B. Zürich Art. 30; Uri Art. 48; Schwyz § 38; Solothurn Art. 17; Schaffhausen Art. 42; Graubünden Art. 2; Aargau Art. 42; St. Gallen Art. 48. Z.Giacometti, aaO, S. 447; vgl. auch K.Fell, aaO, S. 20.

10) In Obwalden, Nidwalden, Glarus und Appenzell; vgl. H.Schambeck, aaO, S. 9; T.Curti, Der Weltgang ..., S. 39.

schlecht. Das Bundesblatt hat 1960 letztmals eine zusammenfassende Übersicht erstellt.¹¹⁾ Auch neuere Literatur zu Problemen von VB und VE verzichtet entweder ganz auf empirische Untersuchungen oder greift auf Untersuchungen über die Zeit vor 1960 zurück.¹²⁾

Bei der Fülle der VA, die in der Schweiz stattgefunden haben, ist es hier nicht möglich, über einzelne Initiativen und deren Verlauf zu berichten. Es soll aber eine

-
- 11) Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft 1960, Bd. 2, S. 1619-1665; frühere Übersichten befinden sich im BBl. 1947 Bd. III, S. 1010 ff., BBl. 1923 Bd. II, S. 1024. Eine 1974 als Separatum zum Bundesblatt erschienene Übersicht ist selbst in Schweizer Universitätsbibliotheken unbekannt und im übrigen auch bei der eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale der Schweizerischen Bundeskanzlei nicht mehr erhältlich; der Titel der Übersicht ist: Referendumsvorlagen, dringliche Bundesbeschlüsse, Volksinitiativen, Volksabstimmungen 1848 bis 1974 (Stand 1. Mai 1974), 117 Nr. 11 und 101 Nr. 1087 mit Fn. 3 bzw. 2
- 12) So bezieht sich etwa L.Neidhardt auf die Übersicht im BBl. 1960, Bd. 2, S. 1619 ff., aaO, Bern 1970 (!); vgl. auch H.Huber, aaO, der beklagt, daß Z.Giacometti in der 2. Auflage von F.Fleiners Lehrbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts den Paragraphen über die "staatsrechtlichen und politischen Wirkungen der Volksrechte" wieder herausnahm und statt von "Wirkungen" der VE lediglich statistische Angaben über VE im Anhang anfügte. Dann stellt er fest, daß solche Angaben nicht genügen, und hebt die Bedeutung der Rechtsstatsachenforschung für das Staatsrecht hervor. H.Huber selbst betreibt dann freilich in seiner eigenen Untersuchung keine Rechtsstatsachenforschung und leitet seine rechtspauschalen Urteile ebenfalls nicht aus empirischen Untersuchungen her, wenn er z.B. schreibt: "Das Volk erweist und gebärdet sich halt doch als das ganz Andere, als "die große Gewalt", als das Gegenüber der eingefügten Gewaltenträger."; aaO, S. 7, 8, 18, 19. Die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV hat sich für ihren Schlußbericht im übrigen ebenso keine gesicherten empirischen Grundlagen über Wirkung und Funktion von VB und Referendum verschafft, vgl. im Schlußbericht über das Vorgehen der Arbeitsgruppe S. 5 ff.

Übersicht gegeben werden, die bis in die Gegenwart reicht. Über die Zeit vor 1950 etwa gibt es zahlreiche Statistiken, die hier nicht mehr dargestellt werden sollen.¹³⁾

Von 1951 bis 1960 wurden in der Schweiz 11 fakultative Referenden nach Art. 89 Abs. 2 BV durchgeführt.¹⁴⁾ Dabei wurde in vier Fällen das jeweilige Bundesgesetz angenommen, in sieben Fällen wurde es verworfen.

Angenommen wurde beispielsweise ein Gesetz über die fiskalische Belastung des Tabaks.¹⁵⁾ Bei den verwerfenden VA handelt es sich in der Mehrzahl um Gesetze, die staatliche Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse erweitern sollten, und vor allem um Gesetze, die größere staatliche oder auch private Ausgaben mit sich gebracht hätten. Zur ersten Gruppe gehörte ein Gesetz, das eine Bewilligungspflicht für Eröff-

-
- 13) Vgl. z.B. die Zusammenstellung bei F.Fleiner/Z.Giacometti, aaO, S. 718 ff., 763 ff.; in der Zeit von 1891 - dort wurde die Initiative in die Verfassung eingefügt - bis Ende 1947 gab es 48 Volksinitiativen auf Partialrevision der BV. Von diesen Initiativen wurden 9 zurückgezogen, so daß es nicht zu einer VA kam. 39 Volksinitiativen führten zu einer VA. In diesen VA wurden 28 Volksinitiativen verworfen, wobei zweimal ein Gegenentwurf der Bundesversammlung angenommen wurde. 5 Volksinitiativen wurden zugunsten eines Gegenentwurfs der Bundesversammlung zurückgezogen. Neben den 39 durch Volksinitiative ausgelösten VA über Verfassungsbestimmungen kam es in 42 Fällen zu obligatorischen VA nach Art. 121 Abs. 1 BV, weil die Bundesversammlung Partialrevisionen der BV beschlossen hatte. - In der Zeit von 1874 bis Ende 1947 erließ die Bundesversammlung 537 Bundesgesetze und referendumpflichtige Bundesbeschlüsse. In 50 Fällen machte das Volk von seinem Recht auf ein fakultatives Referendum über Annahme oder Verwerfung eines Gesetzes gem. Art. 89 Abs. 2 BV Gebrauch. In den auf die Initiativen folgenden VA wurden 16 Gesetze angenommen und 34 verworfen.
- 14) Vgl. dazu und zum Folgenden: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, hrsg. vom Eidgenössischen Statistischen Amt, 1951 und jeweils in den folgenden Jahrgängen; siehe auch die Übersichten in St.Jb. 1957, S. 514 f., 1963, S. 538 f.
- 15) VA vom 5. Oktober 1952 mit 68 Prozent annehmenden Stimmen.

nung und Erweiterung von Gasthöfen vorsah¹⁶⁾, sowie ein Gesetz, das Tätigkeitsausweise in Gewerben forderte.¹⁷⁾ Zur zweiten Gruppe gehörten z.B. das Gesetz über den Einbau von Luftschutzbauten in bestehenden Häusern¹⁸⁾, ein Gesetz, das Hilfe für kriegsgeschädigte Auslandsschweizer bezweckte¹⁹⁾ und ein Gesetz, mit dem die Holzverzuckerungs-AG subventioniert werden sollte.²⁰⁾

Im gleichen Zeitraum, also von 1951 bis 1960, gab es 9 VA über Initiativen auf Partialrevision der BV gem. Art. 121-123 BV.

Nur eine Initiative wurde im VE angenommen. Es handelte sich um eine Bestimmung zum Schutz der Mieter und Konsumenten.²¹⁾ In einem Fall wurde ein von der Bundesversammlung nach Art. 121 Abs. 2 S. 2 BV mitvorgelegter eigener Entwurf angenommen, während der Entwurf der Initianten abgelehnt wurde.²²⁾

Acht der neun Initiativen wurden verworfen: Es handelte sich dabei um sehr unterschiedliche Sachbereiche, z.B. die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen²³⁾, den Schutz

-
- 16) Verworfen in der VA vom 2. März 1952 mit 53,9 Prozent ablehnenden Stimmen.
 - 17) Verworfen in der VA vom 20. Juni 1954 mit 66,9 Prozent ablehnenden Stimmen.
 - 18) VA vom 5. Oktober 1952, 84 5 Prozent ablehnende Stimmen.
 - 19) VA vom 20. Juni 1954, abgelehnt von 56 Prozent der Abstimmenden.
 - 20) VA vom 13. Mai 1956, abgelehnt von 57,5 Prozent der Abstimmenden.
 - 21) Angenommen in der VA vom 13. März 1955; angenommen mit 50,2 Prozent; der von der Bundesversammlung, dem Volk nach Art. 121 Abs. 6 S. 2 BV gleichzeitig mitvorgelegte eigene Entwurf der Bundesversammlung wurde mit 54,5 Prozent ablehnenden Stimmen verworfen.
 - 22) Bei der VA über eine Revision des Art. 39 BV über die Notenbank wurde in der VA vom 15. April 1951 der VB-Entwurf mit 87,7 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt, der Entwurf der Bundesversammlung mit 68,1 Prozent angenommen.
 - 23) VA vom 8. Juli 1951, abgelehnt von 67,4 Prozent der Abstimmenden.

der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau²⁴⁾, Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung²⁵⁾, eine Bestimmung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht.²⁶⁾ Verworfen wurde aber auch eine Initiative zur Arbeitszeitverkürzung durch Einführung der 44-Stunden-Woche.²⁷⁾

Bei den fakultativen Referenden war die höchste Stimmbeteiligung 64,1 Prozent²⁸⁾, die niedrigste 40,1 Prozent²⁹⁾ der Stimmberechtigten; die durchschnittliche Beteiligung lag bei 49,5 Prozent der Stimmberechtigten.

Bei den VA über Initiativen auf Partialrevision der BV war die höchste Stimmbeteiligung 61,8 Prozent³⁰⁾, die niedrigste 37,6 Prozent³¹⁾ der Stimmberechtigten. Im Durchschnitt lag die Beteiligung bei 50,2 Prozent der Stimmberechtigten.

Zudem gab es von 1951 bis 1960 noch 18 obligatorische Referenden über von der Bundesversammlung beschlossene Verfassungsänderungen gem. Art. 123 Abs. 1 BV. In 13 Fällen nahm das Volk die Verfassungsänderungen an, in 5 Fällen verwarf es sie.

24) VA vom 5. Dezember 1954, abgelehnt von 78,8 Prozent der Abstimmenden.

25) Abgelehnt in der VA vom 30. September 1956 vom 54,5 Prozent der Abstimmenden.

26) Abgelehnt in der VA vom 26. Januar 1958; 74,9 Prozent waren dagegen.

27) Nur 35 Prozent der Abstimmenden waren für die Arbeitszeitverkürzung (!).

28) Es handelte sich um die VA über ein neues Landwirtschaftsgesetz vom 30. März 1952.

29) Das war der Fall bei der VA über die Bewilligungspflicht für Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen v. 2.3.1952.

30) Bei der gescheiterten VA über die Initiative zur Einführung der 44-Stunden-Woche vom 26. Oktober 1958.

31) Hierbei handelte es sich um die VA über die Initiative zur Besteuerung öffentlicher Unternehmen am 8. Juli 1951.

Von 1961 bis 1970 wurden in der Schweiz acht fakultative Referenden nach Art. 89 Abs. 2 BV durchgeführt. In vier Fällen wurden die Bundesgesetze angenommen, in vier Fällen wurden sie verworfen.³²⁾ Angenommen wurden u.a. ein Berufsausbildungsgesetz³³⁾ sowie Vorschriften über Milch und Milchprodukte.³⁴⁾ Verworfen wurden dagegen u.a. ein Gesetz, mit dem ein Zollzuschlag auf Treibstoffe erhoben werden sollte³⁵⁾, und eine Regelung über Taggelder und Reiseentschädigungen des Nationalrates.³⁶⁾

Im gleichen Zeitraum von 1961 bis 1970 gab es sieben VA aufgrund von Verfassungsinitiativen nach Art. 121-123 BV. Alle sieben Initiativen wurden verworfen. Die Initiativen waren auf folgende Ziele gerichtet: Einführung der Gesetzesinitiative³⁷⁾, Verbot der Atomwaffen³⁸⁾, Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen³⁹⁾, Bekämpfung des Alkoholismus⁴⁰⁾, Bodenspekulation⁴¹⁾, VB gegen die Überfremdung⁴²⁾, Recht auf Ausbau des Familienschutzes.⁴³⁾

32) Vgl. St.Jb. 1960 ff., sowie die Übersicht im St.Jb. 1972, S. 560 f.

33) Angenommen in der VA vom 24. Mai 1964 mit 68,8 Prozent der Stimmen.

34) Angenommen in der VA vom 16. Mai 1965 mit 62 Prozent der Stimmen.

35) VA vom 5. März 1961 mit 53,4 Prozent ablehnenden Stimmen.

36) VA vom 27. Mai 1962 mit 68,3 Prozent ablehnenden Stimmen.

37) VA vom 22. Okt. 1961, 70,6 Prozent Nein-Stimmen.

38) VA vom 1. April 1962, 65,2 Prozent Nein-Stimmen.

39) VA vom 26. Mai 1963, 62,2 Prozent Nein-Stimmen.

40) VA vom 16. Okt. 1966, 76,6 Prozent Nein-Stimmen.

41) VA vom 2. Juli 1967, 67,3 Prozent Nein-Stimmen.

42) VA vom 7. Juni 1970, 54,0 Prozent Nein-Stimmen.

43) VA vom 27. Sept. 1970, 51,1 Prozent Nein-Stimmen.

Die Höchstbeteiligung bei den fakultativen Referenden betrug 63,3 Prozent⁴⁴⁾, die niedrigste Beteiligung 33,9 Prozent⁴⁵⁾ der Stimmberechtigten. Im Durchschnitt beteiligten sich 42,1 Prozent der Stimmberechtigten.

Die höchste Beteiligung bei VA aufgrund von Verfassungsinitiativen lag bei 74,4 Prozent⁴⁶⁾, die niedrigste bei 38,0 Prozent der Stimmberechtigten.⁴⁷⁾ Die durchschnittliche Beteiligung betrug 49,8 Prozent der Stimmberechtigten.

Daneben gab es in dieser Zeit noch 14 obligatorische Referenden über Verfassungsänderungen, die die Bundesversammlung beschlossen hatte, nach Art. 123 Abs. 1 BV. In 13 Fällen wurde den Verfassungsänderungen zugestimmt, nur in einem Fall wurde sie abgelehnt.⁴⁸⁾

Von 1971 bis Ende 1976⁴⁹⁾ wurden in der Schweiz drei fakultative Referenden nach Art. 89 Abs. 2 BV durchgeführt.⁵⁰⁾

Dabei wurden das Gesetz über Finanzierung der Nationalstraßen⁵¹⁾ und das Gesetz über die Ein- und Ausfuhr von

44) Bei der VA über ein Gesetz über Zollzuschlag auf Treibstoffe vom 5. März 1961, 53 Prozent Nein-Stimmen.

45) Bei der VA über das ETH-Gesetz vom 1. Juni 1969, 66,1 Prozent lehnten ab.

46) Bei der VA über das VB gegen Überfremdung vom 7. Juni 1970, 54 Prozent der Stimmenden lehnten ab.

47) Bei der VA über die Initiative gegen die Bodenspekulation am 2. Juli 1967, die Initiative wurde von 67,3 Prozent der Stimmenden abgelehnt.

48) Dabei handelte es sich um die VA über Steueramnestie vom 2. Februar 1964, die Verfassungsänderung wurde erneut am 18. Februar 1968 einer VA unterworfen und darin angenommen.

49) Berücksichtigt sind in dieser Untersuchung noch die VA am 26. Sept. 1976.

50) Vgl. dazu und zum Folgenden St.Jb. 1971 ff. und die Zusammenstellung im St.Jb. 1975, S. 550 f. sowie jeweils im Schweizer BBl. 1975 und 1976.

51) VA vom 8. Juni 1975, 53,5 Prozent der Abstimmenden stimmten zu.

Erzeugnissen aus landwirtschaftlichen Produkten⁵²⁾ angenommen; das Gesetz über eine Änderung des Grenzzolltarifs⁵³⁾ wurde verworfen.

Im gleichen Zeitraum wurden acht VA über Verfassungsinitiativen durchgeführt. Dabei wurde in einem Fall der von der Bundesversammlung gem. Art. 121 Abs. 6 S. 2 mitvorgelegte Entwurf angenommen, während der Entwurf der Initiativen abgelehnt wurde.⁵⁴⁾ Die sieben anderen Initiativen wurden sämtlich verworfen - in zwei Fällen auch der von der Bundesversammlung mitvorgelegte Entwurf -, zum Teil mit deutlichen Mehrheiten, zum Teil außerordentlich knapp. Die Initiativen hatten Folgendes zum Gegenstand: Denner-Initiative gegen Überfremdung⁵⁵⁾, vermehrte Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot⁵⁶⁾, ein erneutes VB gegen Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz⁵⁷⁾, Krankenversicherung⁵⁸⁾, Mitbestimmung⁵⁹⁾, geregelte Besteuerung und Abschaffung der Steuerprivilegien⁶⁰⁾ und Einführung einer Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder.⁶¹⁾

52) VA vom 7. Dezember 1975, etwa 53 Prozent der Stimmen stimmten zu.

53) VA vom 8. Juni 1975, 51,8 Prozent der Stimmenden verwarfen das Gesetz.

54) Es handelt sich um die Regelung der Altersvorsorge, in der VA vom 3. Dezember 1972 wurde der VB-Entwurf von 84,4 Prozent der Stimmenden abgelehnt, während der Entwurf der Bundesversammlung von 74,0 Prozent der Stimmenden angenommen wurde.

55) VA vom 5. März 1972, 71 Prozent Nein-Stimmen.

56) VA vom 24. Sept. 1972, 50,3 Prozent Nein-Stimmen.

57) VA vom 20. Okt. 1974, 65,8 Prozent stimmten dagegen.

58) In der VA vom 8. Dez. 1974 wurde der VB-Entwurf von 73,3 Prozent der Stimmenden, der Gegenentwurf der Bundesversammlung von 68,2 Prozent abgelehnt.

59) In der VA vom 21. März 1976 wurde der VB-Entwurf von etwa 67 Prozent der Stimmenden, der Entwurf der Bundesversammlung von etwa 70 Prozent verworfen.

60) Das VB wurde in der VA vom 21. März 1976 mit etwa 58 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

61) Bei der VA über diese Initiative stimmten in der VA am 26. Sept. 1976 etwa 76 Prozent der Abstimmenden mit Nein.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei den drei Referenden betrug rund 38 Prozent der Stimmberechtigten.

Die Beteiligung bei den VA über Verfassungsinitiativen reichte von 30 Prozent⁶²⁾ bis zu 70,3 Prozent⁶³⁾ der Stimmberechtigten, durchschnittlich betrug sie 42,08 Prozent.

Im Zeitraum von 1971 bis Ende 1976 fanden in der Schweiz außerdem 22 obligatorische Verfassungsreferenden über von der Bundesversammlung beschlossene Verfassungsänderungen statt. In 20 Fällen nahmen die Schweizer die Verfassungsänderungen an, in zwei Fällen lehnten sie ab. Die eine ablehnende VA betraf die Verbesserung des Bundeshaushaltes⁶⁴⁾; bei der ein Jahr später stattfindenden VA über die Erhöhung der Steuereinnahmen stimmten die Schweizer dann doch zu.⁶⁵⁾ Der zweite verwerfende VE war die Abstimmung über einen neuen Rundfunk- und Fernsehartikel am 26. September 1976. Neben der Bundeskompetenz für Rundfunk und Fernsehen enthielt die Verfassungsänderung auch Programmrichtlinien und eine Verpflichtung von Rundfunk und Fernsehen zur Ausgewogenheit. Viele Stimmen befürchteten von dem neuen Verfassungsartikel eine zu starke Ausweitung des Staatseinflusses auf den Rundfunk und eine Einschränkung der Möglichkeiten zu freier, objektiver und kritischer Berichterstattung. Trotz Befürwortung durch Regierung, kon-

62) Bei der VA über die Einführung einer Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder am 26. September 1976.

63) Bei der VA über das VB gegen Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz am 20. Oktober 1974; 65,8 Prozent lehnten die vorgeschlagenen rigorosen Maßnahmen gegen Ausländer ab.

64) VA vom 8. Dezember 1974, 56,6 Prozent der Abstimmenden stimmten mit Nein.

65) In der VA vom 8. Juni 1975 stimmten 56,0 Prozent der Stimmenden zu.

servative Parlamentsmehrheit und die private "Schweizerische Radio- und Fernsehvereinigung" lehnten die Schweizer die Verfassungsänderung ab.⁶⁶⁾

Ende 1976 waren zudem 11 VB auf Partialrevision der BV bereits erfolgreich zustande gekommen, mehr als 50.000 stimmberechtigte Schweizerbürger hatten also gem. Art. 121 Abs. 2 BV das Begehren auf Erlaß, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung gestellt. Die VA über diese VB werden noch stattfinden. Die Initiativen haben folgende Gegenstände: "VB zur Förderung der Fuß- und Wanderwege"⁶⁷⁾, "VB gegen den Straßenlärm"⁶⁸⁾, "VB zur Bekämpfung der Teuerung (Antiteuerungsinitiative)"⁶⁹⁾, "VB gegen Suchtmittelreklame"⁷⁰⁾, "VB für die Fristenlösung"⁷¹⁾, "VB zur Einführung der 40-Stunden-Woche"⁷²⁾, "VB zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen"⁷³⁾, "VB Demokratie im Nationalstraßenbau"⁷⁴⁾, "VB zum Schutz der Schweiz (4. Überfremdungssinitiative)"⁷⁵⁾, "VB für einen wirksamen Mieterschutz"⁷⁶⁾,

66) In der VA vom 26. September 1976 sprachen sich 695.541 Stimmberechtigte gegen den Artikel, 531 747 sprachen sich dafür aus; vgl. auch die Presseberichte darüber, BZ vom 27.9.1976 "Die Schweizer lehnen ab" und am 28. Sept. 1976 "Die Schweizer Bürger waren mißtrauisch", sowie in der FR vom 28.9.76 "Schweizer lehnen Änderung ab", Der Spiegel vom 11. Oktober 1976, S. 167 "Diese Vögte".

67) Vgl. dazu BB1. 1975, S. 2069 f.

68) Vgl. dazu BB1. 1975, S. 2099 f.

69) Vgl. dazu BB1. 1976, S. 561 f.; im Schweizer BB1. werden, wie ja auch in der BV, die Begriffe VI oder VB wahllos in synonyme Bedeutung gebraucht.

70) Vgl. dazu BB1. 1976, S. 717 f.

71) Vgl. dazu BB1. 1976, S. 816 ff.

72) Vgl. dazu BB1. 1976, S. 1046 ff.

73) Vgl. dazu BB1. 1976, S. 1127 f.

74) Vgl. dazu BB1. 1976, S. 1155 f.

75) Vgl. dazu BB1. 1976, S. 1368 f.

76) Dazu hat die Bundesversammlung bereits einen Gegenvorschlag beschlossen, der zusammen mit dem VB der VA unterbreitet werden wird, vgl. den Text des VB und des Gegenvorschlags der Bundesversammlung in BB1. 1976, S. 1370 f.

"VB zur Beschränkung der Einbürgerungen (5. Überfremdungsinitiative)".⁷⁷⁾

Initiativen auf ein Referendum über Annahme oder Verwerfung eines Bundesgesetzes sind bis Ende 1976 nicht erfolgreich zustande gekommen.

Zusammenfassend ergibt sich also für die Nutzung der Elemente direkter Demokratie nach der Schweizer BV in den letzten Jahrzehnten folgendes Bild: Die Zahl der fakultativen Referenden über Bundesgesetze nach Art. 89 Abs. 2 BV ist leicht zurückgegangen; die Stimmbeteiligung ist gesunken. Annahme und Ablehnung halten sich etwa die Waage.

Die Zahl der Initiativen auf Partialrevision der BV nach Art. 121-123 BV ist von 1961 bis 1970 leicht zurückgegangen gegenüber dem Zeitraum 1951 bis 1960. Seit 1971 ist die Zahl der Initiativen sprunghaft gestiegen; die Stimmbeteiligung ist auch gesunken, aber etwas weniger stark als bei den fakultativen Referenden. Die Initiativen wurden fast immer abgelehnt; gelegentlich wurde ein von der Bundesversammlung mit zur VA vorgelegter Entwurf angenommen.

Bei den nicht durch Initiativen herbeigeführten VA, den obligatorischen Verfassungsreferenden über von der Bundesversammlung beschlossene Verfassungsänderungen, wurde vom Schweizer Volk fast immer zugestimmt, von 1951 bis 1960 stimmte es 13 von 18 Verfassungsänderungen zu, von 1961 bis 1970 stimmte es in 13 von 14 VA zu und von 1971 bis 1976 akzeptierte es von den ihm vorgelegten 22 Verfassungsänderungen 20.

Folgende Tabelle soll eine Übersicht über die Zahl der fakultativen Referenden und der Verfassungsinitiativen, ihre

77) Vgl. den Text und die ausführliche Stellungnahme der Bundesversammlung in BBl. 1976, S. 1382 ff.

Annahme oder Verwerfung und die Stimmbeteiligung in den letzten drei Jahrzehnten geben:

		Anzahl	angenommen	verworfen	mitvorgel. Gegenentw. angenommen	Stimmbeteil. Durchschnitt
fakultative Referenden	1951-60	11	4	7		49,5 %
Art.89 Abs.2	1961-70	8	4	4		42,1 %
	1971-76	3	2	1		38 %
Verfassungsinitiativen	1951-60	9	1	8	1	50,2 %
Art.121.123	1961-70	7	0	7		49,8 %
	1971-76	8	0	7	1	42 %

Um die sprunghafte Zunahme der Initiativen seit 1971 richtig zu sehen, muß man berücksichtigen, daß außer den in den fünf Jahren bis 1976 bereits durchgeführten 9 VA weitere 11 Initiativen bereits erfolgreich zustande gekommen sind, d.h. demnächst zur VA anstehen.

Auf die Nutzung der Elemente direkter Demokratie in den Kantonen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

IV. Die Weimarer Republik

1. Die gesetzlichen Regelungen des Volksbegehrens und des Volksentscheids

Im fünften Abschnitt der Weimarer Reichsverfassung¹⁾,

"Die Reichsgesetzgebung" heißt es:

Art. 72 (Aussetzung der Verkündung) Die Verkündung eines Reichsgesetzes ist um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel des Reichstages verlangt. Gesetze, die der Reichstag und der Reichsrat für dringlich erklären, kann der Reichspräsident ungeachtet dieses Verlangens verkünden.

Art. 73 (Volksentscheid, Volksbegehren) Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt.

Ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt.

Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Er ist von der Regierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist.

Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.

Das Verfahren beim Volksentscheid und beim Volksbegehren regelt ein Reichsgesetz.

Art. 74 (Einspruch des Reichsrats) Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze steht dem Reichsrat der Einspruch zu.

Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden.

1) Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919, im Folgenden WRV.

Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen. Macht der Präsident von diesem Recht keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen. Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so hat der Präsident das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen.

Art. 75 (Außerkraftsetzung durch Volksentscheid) Durch den Volksentscheid kann ein Beschluß des Reichstags nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt.

Art. 76 (Änderung der Verfassung) Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Jedoch kommen Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen. Soll auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich.

Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident dieses Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt.

Einen obligatorischen VE, wie ihn für Verfassungsänderungen die Schweizer BV in Art. 123 Abs. 1 BV kennt, gab es nach

der WRV also nicht.²⁾ Einen fakultativen VE gab es nach der WRV in fünf Fällen:³⁾

1. Der Reichspräsident kann jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz zum VE bringen, Art. 73 Abs. 1 WRV.
2. Der Reichspräsident kann einen VE anordnen, wenn zwischen Reichstag und Reichsrat hinsichtlich eines Gesetzes eine Meinungsverschiedenheit unausgeglichen geblieben war, Art. 74 Abs. 3 WRV.
3. Der Reichsrat kann einen VE verlangen, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen hat, Art. 76 Abs. 2 WRV.

In diesen Fällen kann die Initiative zu einem VE nicht aus dem Volk heraus ergriffen werden. Vielmehr können die obersten Staatsorgane, Reichspräsident und Reichsrat, das Volk als Streitentscheider bei Meinungsverschiedenheiten zwischen

2) Vgl. G.Kaisenberg, in HdBDStR II S. 205: "Die Reichsverfassung kennt schließlich auch das obligatorische Referendum. Das Volk selbst kann verlangen, daß dem Reichstag ein Gesetzentwurf unterbreitet wird. Dieses Verlangen wird im VB gestellt." Kaisenberg meint den Fall des Art. 73 Abs. 3 WRV. Es handelt sich dabei aber nicht um ein obligatorisches Referendum. Der VE muß nicht in Fällen, die von der Verfassung geregelt sind, durchgeführt werden, sondern er hängt ab vom VB, ist also fakultativ. Daß dann, wenn der Reichstag den Gesetzentwurf ablehnt, zwingend der VE folgt, qualifiziert den VE nicht als obligatorischen. Die Unterscheidung obligatorisch-fakultativ beruht darauf, ob der VE zwingend stattfinden muß in Fällen, die in der Verfassung aufgeführt sind, oder ob seine Durchführung auf Anordnung oder Antrag einer in der Verf. bezeichneten Stelle erfolgt. - Richtig dagegen: G.Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs von 11. August 1919, 1933 Berlin, Nachdruck der 14.Aufl., Darmstadt 1960, S. 384.

3) Vgl. die Zusammenstellung in § 1 des Gesetzes über den VE vom 27. Juni 1921, RGBl. S. 790 (VEG) in: VE und VB, Reichsgesetz über den VE nebst Ausführungsbestimmungen, erläutert von G.Kaisenberg, 2. Aufl., Berlin 1926, S.14. - Über die verschiedenen Formen des VE und die mit ihrer Anwendung verbundenen rechtlichen Probleme unterrichten zahlreiche Dissertationen aus damaliger Zeit; vgl. die Zusammenstellung bei C.-H. Schönherr, aaO, S. 124.

obersten Staatsorganen zum VE aufrufen, Art. 74 Abs. 3, 76 Abs. 2 WRV, oder nach Art. 73 Abs. 1 WRV der Reichspräsident, wenn er es für zweckmäßig hält.⁴⁾ Diese Bestimmungen, die im übrigen nie praktisch wurden, interessieren für die hier zu untersuchende Frage nach den Erfahrungen mit Initiativrechten des Volkes, VB und VE, nicht. - In den zwei weiteren Fällen des VE nach der WRV indes konnte das Volk die Initiative ergreifen:

4. Ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten konnte einen VE beantragen, wenn die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt war, Art. 73 Abs. 2 WRV.

5. Ein Zehntel der Stimmberechtigten konnte ein VE über einen von ihnen vorgelegten Gesetzentwurf verlangen, Art. 73 Abs. 3 WRV.

Die Regelung nach Art. 73 Abs. 2 WRV enthielt ein fakultatIVES Referendum⁵⁾, wie es auch Art. 75 Abs. 1 der italienischen Verfassung und Art. 89 Abs. 2 der Schweizer BV kennen. Die Initiative konnte nicht auf die Schaffung eines neuen Gesetzes abzielen, sondern nur auf eine Verwerfung eines bereits vom Reichstag beschlossenen Gesetzes.⁶⁾

Ein einheitlicher Name hatte sich für den Antrag nach Art. 73 Abs. 2 WRV nicht herausgebildet.⁷⁾ Nawiasky sprach von Referendumsinitiative⁸⁾, Fetzer von Vetoreferendum und Referendum auf VB⁹⁾, während im Handbuch des Deutschen Staatsrechts W.Jellinek von Volksantrag¹⁰⁾ und G.Kaisenberg von Antrag auf VE¹¹⁾ sprachen.

4) Vgl. C.Schmitt, VE und VB, S. 8.

5) Vgl. vorne S. 29.

6) Vgl. G.Anschütz, aaO, S. 385.

7) Vgl. H.Schlenker, aaO, S.11

8) H.Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. München 1971, Art. 70, Rdn. 2.

9) M. Fetzer, Das Referendum im Deutschen Staatsrecht, Stuttgart 1923.

10) HdBDStR II S. 175.

11) HdBDStR II S. 204.

Da Art. 73 Abs. 2 WRV selbst davon sprach, daß ein Gesetz dem VE zu unterbreiten war, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragte, umschrieb der Begriff "Volksantrag auf VE" das Institut des Art. 73 Abs. 2 WRV am zutreffendsten.¹²⁾

Der Volksantrag auf VE nach Art. 73 Abs. 2 WRV stand aber nicht im Belieben eines bestimmten Bruchteils der Stimmberechtigten wie die entsprechenden Regelungen in der italienischen und der Schweizer Verfassung, sondern er hatte zur Voraussetzung, daß ein Drittel der Mitglieder des Reichstages einen Antrag auf Aussetzung der Verkündung des fraglichen Gesetzes gestellt hatten.¹³⁾ Weitere Voraussetzung war, daß die Mehrheit des Reichstags und des Reichsrats das Gesetz nicht für dringlich erklärt hatten, Art. 72 Satz 2 WRV. Dann konnte nämlich der Reichspräsident das Gesetz ungeachtet des Verlangens eines Drittels des Reichstags verkünden. Verkündete der Reichspräsident das Gesetz¹⁴⁾, so entfiel die Möglichkeit, es durch Volksantrag gem. Art. 72 Abs. 2 WRV zum VE zu bringen.

Art. 73 Abs. 3 WRV enthielt die Institute VB und VE. Es handelte sich hierbei um die Regelung eines außerordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.¹⁵⁾ C.Schmitt bezeichnete das VB und den sich daran anschließenden VE als Volksgesetzgebungsverfahren.¹⁶⁾ Tatsächlich konnte nach Art. 73 Abs. 3

12) So auch H.Schlenker, aaO, S. 11.

13) Vgl. G.Anschütz, aaO, S. 388; W.Jellinek in HdBDStR II, S. 176.

14) Die Entscheidung ist dem Reichspräsidenten überlassen, vgl. G.Kaisenberg, aaO, S.15.

15) So G.Anschütz, aaO, S. 390.

16) C.Schmitt, VE und VB, S. 10; ihm folgend: G.Anschütz, aaO, S.390, H.Schlenker "Die Volksgesetzgebung in Deutschland", aaO. - Schmidt-Bleibtreu verwendet ebenfalls den Begriff "Volksgesetzgebungsverfahren", gegen das er die nach Art. 29 Abs. 2-4 GG möglichen VB und VE zur Neugliederung des Bundesgebietes abgrenzt, aaO, Art. 29 Rdn. 9 S. 386.

WRV die Gesetzesinitiative¹⁷⁾ vom Volk ausgehen und der Gesetzesbeschluß durch VE ebenfalls durch das Volk erfolgen.¹⁸⁾ Der Initiative mußte, anders als nach Art.121 Abs.4 der Schweizer BV, wo für die Initiative auf Partialrevision auch die bloße Anregung genügt, ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf zugrunde liegen, Art. 73 Abs. 3 Satz 2 WRV. Die Initiative war indirekt ausgestaltet, der Gesetzentwurf wurde also nicht sogleich dem Volk zur Entscheidung im VE vorgelegt. Vielmehr wurde er von der Reichsregierung dem Reichstag unterbreitet. Beschloß der Reichstag das mit dem VB begehrte Gesetz¹⁹⁾, so entfiel der VE, die Initianten hatten dann ihr Ziel, die erstrebte gesetzliche Regelung, erreicht.²⁰⁾

Über Beteiligungs- und Mehrheitserfordernisse beim VE enthielt die WRV selbst keine grundsätzliche Regelung. Nach § 21 VEG sollte aber grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheiden. Art. 75 WRV stellte jedoch für

17) Art. 68 WRV zählt diesen Fall der Initiative nicht auf. Er lautet: "Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstages eingebracht." G.Anschütz nennt daher die Initiative durch VB eine Initiative im weiteren, uneigentlichen Sinne, da das Volk den Gesetzentwurf nicht unmittelbar selbst beim Reichstag einbringen kann, wohl aber die Regierung zur Einbringung des mit dem VB gewünschten Gesetzesentwurfs veranlassen (d.h. verpflichten) kann, aa0, S. 362. W.Jellinek nennt zwar einen bestimmten Bruchteil des Reichsvolkes als Initianten der Gesetzesinitiative, für die Einbringung des Gesetzentwurfes bedürften diese aber der Vermittlung der Reichsregierung.

18) Die Ausfertigung und Verkündung erfolgt wie bei allen anderen Gesetzen durch den Reichspräsidenten, Art. 70 WRV; vgl. G.Kaisenberg in HdBDStR II S. 217, 218.

19) Die Formulierung in Art. 73 Abs. 3 Satz 4 WRV beruht auf einem Redaktionsversehen: "Der VE findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist." Begehrt ist nicht der Gesetzentwurf, sondern das Gesetz.

20) Vgl. dazu auch H.Schlenker, aa0, S. 91.

den Fall, daß durch einen VE ein Reichstagsbeschluß außer Kraft gesetzt werden sollte, ein Beteiligungserfordernis auf; die Mehrheit der Stimmberechtigten mußte sich an dem VE beteiligen. Nun wurde aber nach Art. 73 Abs. 3 Satz 3 WRV jedes VB dem RT unterbreitet. Nahm dann der RT das begehrte Gesetz unverändert an, so unterblieb der VE. Änderte der RT in seinen Beratungen den Gesetzentwurf und beschloß schließlich förmlich ein abgeändertes, eigenes Gesetz, so bestimmte § 3 S. 1 VEG, daß Gegenstand des VE "das begehrte und ein vom Reichstag beschlossenes abweichendes Gesetz" ist.²¹⁾ Das Volk konnte sich also im VE alternativ für das eine oder das andere Gesetz entscheiden. Um eine Majorisierung des RT zu verhindern, konnte der Gesetzesbeschluß des RT nach Art. 75 WRV nur außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten beteiligte. Nach h.M. und nach der Praxis der Reichsregierung fand Art. 75 WRV darüber hinaus aber auch auf einen rein ablehnenden "negativen" Beschluß des RT Anwendung, mit dem der RT lediglich den VB-Entwurf ablehnte.²²⁾ Das führte dazu, daß bei jedem VE auf VB ein Beteiligungsminimum von 50 % Stimmen der Stimmberechtigten erreicht werden mußte.²³⁾

Für eine Verfassungsänderung durch VE auf VB machte Art. 76 Abs. 1 S. 4 WRV die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich.

21) Diese Bestimmung sollte zur Klarstellung dienen und verhindern, daß weder der Einfluß des Volkes, bei einem VE nur über das vom RT geänderte Gesetz, noch der des RT, bei einer Abstimmung nur über das im VB begehrte Gesetz, ausgeschaltet würde.

22) Vgl. dazu die Übersicht über die Literaturstimmen bei G.Kaisenberg in HdBDStR II S.216,217; vgl. weiter die Erklärung des Vertreters der Reichsregierung zur Auslegung des Art. 75 WRV anläßlich des VB "Panzerkreuzerverbot", abgedruckt bei F.Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in JöR Bd.XVI, 1929 S. 137, 138.

23) Zu den Auswirkungen dieser Regelung auf die praktische Durchführung der VB und VE in der Weimarer Zeit vgl. unten bei der Auswertung der praktischen Erfahrungen mit VB und VE.

Art. 73 Abs. 4 WRV nahm den Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen vom VE auf VB aus.²⁴⁾ Damit war auch ein VB über diese Materien ausgeschlossen. Das VB hatte das Ziel, eine gesetzliche Regelung durch einen VE zu erreichen, wenn nicht der Reichstag zuvor selbst das begehrte Gesetz beschloß. Waren aber bestimmte Materien vom VE auf VB ausgenommen, so konnte nicht ein VB darauf gerichtet werden, eben über diese Materien einen VE herbeizuführen.

Nach dem VEG bedurfte es zur Zulassung eines VB oder eines Volksantrages auf VE eines besonderen Zulassungs- und Eintragungsverfahrens.²⁵⁾

Nach § 27 Abs. 1 VEG war ein mit 5.000 Unterschriften versehener Zulassungsantrag an den Reichsminister des Innern zu richten. Das Stimmrecht der Unterzeichner des Antrages war durch eine Bestätigung der Gemeindebehörde ihres Wohnortes nachzuweisen. Von der Beibringung der Unterschriften konnte gem. § 27 Abs. 2 VEG abgesehen werden, wenn der Antrag von der Vorstandschaft einer Vereinigung gestellt wurde, die glaubhaft machte, daß ihn hunderttausend ihrer stimmberechtigten Mitglieder unterstützten. Bei Stattgabe des Zulassungsantrages veröffentlichte der Reichsminister des Innern den Antrag und setzte Beginn und Ende der in der Regel vierzehntägigen Eintragsfrist fest, § 31 VEG.²⁶⁾ Das Eintragsverfahren bestand darin, daß die Gemeindebehörden Listen

24) So G.Anschütz, aaO, S. 390, G.Kaisenberg in HdBDStR II S. 207, W.Jellinek in HdBDStR II S. 169, C.Schmitt, VE und VB, S. 13.

25) Vgl. dazu G.Kaisenberg, aaO, S. 35 ff.; G.Anschütz, aaO, S. 392; HdBDStR II S. 209 ff.; anders und weniger prohibitiv die Regelung in der Schweiz, wo die Unterschriften privat gesammelt werden können.

26) Gegen die Ablehnung des Zulassungsantrages durch den Reichsminister des Innern gab es keine Beschwerdemöglichkeit; vgl. dazu und zu den Einzelheiten G.Kaisenberg, aaO, S. 36 f., 38 f., HdBDStR II, S. 206 ff; G.Anschütz, aaO, S. 392, 393.

auslegten und so den Stimmberechtigten Gelegenheit gaben, sich in diese Listen einzutragen, § 34 VEG. Die Eintragungslisten waren von den Antragstellern auf eigene Kosten zu beschaffen und an die Gemeinden zu versenden, §§ 34 Abs. 1, 44 Abs. 1 S. 1 VEG, § 73 Reichsstimmenordnung.

Die Verordnung über die Kosten eines VB vom 14. Februar 1924²⁷⁾ hatte zudem den Antragstellern die baren Auslagen der Durchführung des VB pauschaliert auferlegt und nur für den Fall der Annahme des begehrten Gesetzes durch RT-Beschluß oder VE die Wiedererstattung angeordnet.²⁸⁾ Die Verordnung wurde dann aber aufgrund des Widerstandes des Reichstags und des Reichsrats bis zum 1. Oktober 1924 befristet.²⁹⁾ Danach galten wieder § 44 Abs. 1 S. 2 VEG, §§ 41, 42, 43 Reichswahlgesetz, nach denen den Hauptteil der übrigen Kosten, die über die Beschaffung und Versendung der Eintragungslisten hinausgingen, das Reich und den Rest die Länder und die Gemeinden zu tragen hatten.³⁰⁾ Die Eintragung mußte nach § 35 VEG Vor- und Zuname, Beruf und Wohnung des sich Eintragenden enthalten. Um zur Eintragung zugelassen zu werden, mußte sich der Betreffende darauf berufen, in der Wählerliste der Reichstagswähler seiner Gemeinde eingetragen zu sein, oder, bei Stimmabgabe außerhalb der Heimatgemeinde, einen vorher beantragten Eintragungsschein vorweisen, §§ 36, 37 VEG. Dieses Verfahren sollte die Durchführung des VB in geordneter Form sichern.

27) RGB1. I S. 110, ergangen aufgrund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dez. 1923.

28) Vgl. G.Kaisenberg, aaO, S. 10. Zu den baren Auslagen gehören etwa Kosten der Plakatierung und Inserierung der Bekanntmachungen, die Portokosten für die Meldungen usw.

29) Vgl. zu den internen Beratungen in der Regierung im einzelnen R.Schiffers, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971, S. 205, 206.

30) Vgl. G.Kaisenberg, aaO, S. 43, 44, und in HdBdstR II, S. 211.

Freilich wurde durch dieses Verfahren das Wahlgeheimnis, dessen Gewährleistung in Art. 125 WRV sich nach h.M. auch auf VB und VE erstreckte³¹⁾, eingeschränkt.³²⁾

Das Abstimmungsverfahren beim VE war den Reichstagswahlverfahren genau nachgebildet in den §§ 3-25 VEG. Die Fragen waren so zu formulieren, daß die Abstimmenden, wie es § 17 Abs. 1 VEG bestimmt, in die Stimmzettel das Wort Ja oder Nein eintragen konnten oder eines der für Ja oder Nein vorgedruckten Vierecke durchkreuzen oder eines der vorgedruckten Worte Ja und Nein streichen konnten.

In den Verfassungen der Länder während der Weimarer Republik waren ausnahmslos die Institute VB und VE enthalten. In der Ausgestaltung und in der Art der Anwendung nach den jeweiligen Ausführungsgesetzen bestanden mannigfaltige Unterschiede gegenüber der Regelung nach der WRV.³³⁾ Die für ein erfolgreiches VB erforderliche Stimmenzahl reichte von 1/20 der Stimmberechtigten in Hessen bzw. 20.000 Stimmberechtigten in Oldenburg bis zu 1/3 der Stimmberechtigten in Anhalt, Lippe, Schaumburg-Lippe bzw. 80.000 Stimmberechtigten in Baden. Zumeist verlangten die Landesverfassungen wie die WRV 1/10 der Stimmberechtigten zur Unterstützung eines VB.

Wie das VEG sahen auch die LV ein Eintragungsverfahren in bei der Gemeindebehörde ausliegende Listen vor. Nur in Hessen konnten die Unterschriften auch von Haus zu Haus gesammelt werden.

31) Vgl. G.Anschütz, aaO, S. 578; Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung, 3.Aufl. Berlin 1928, Art. 125 Nr. 1, S. 429; G.Kaisenberg in HdBdStR II S.10.

32) Vgl. dazu die Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 19.Dezember 1929 bei H.H.Lammers und W.Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, 4 Bände, 1929-1932, Bd. 2 S. 94, 95.

33) Vgl. dazu und zum Folgenden im einzelnen G.Kaisenberg, in: HdBdStR II S.218 ff.; vgl. auch K.Kullmann, Sinn und Gestaltung der VAen im deutschen Landesstaatsrecht, Diss.Heidelberg 1926. - Die Arbeiten, die über plebisziäre Elemente in den Länderverfassungen der Länder in der Weimarer Republik informieren, sind zusammengestellt bei C.Schönherr aaO, S. 125.

Bestimmte Materien waren auch nach den LV vom VB ausgeschlossen, zumeist "Finanzgesetze". Für die Wirksamkeit eines VE kam es meist nur auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen an, etliche LV verlangten aber auch eine Mindestbeteiligungsziffer, die zwischen 1/5 der Stimmberechtigten, so Bayern, bis zur Mehrheit der Stimmberechtigten reichte, so Preußen, Sachsen, Thüringen, Braunschweig und Bremen.

2. Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide

In der Weimarer Republik wurden auf Reichsebene 8 VB eingeleitet, in 2 Fällen kam es zu einem VE.³⁴⁾ J.Curtius, später Reichswirtschafts- und Reichsaußenminister, der ganz nachhaltig auf die Einfügung plebiszitärer Elemente in die badische Verfassung vom 13. April 1919 hingewirkt und auch die Beratungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlungen in Weimar in diesem Sinne maßgeblich beeinflußt hatte, hatte darauf hingewiesen, daß alles auf die Form ankomme, in der die Elemente direkter Demokratie geregelt würden.³⁵⁾ Gerade die unverfänglich erscheinende

34) Vgl. die Übersichten bei G.Anschütz, aaO, S.390 f.; F.Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, I-III, in: JöR Bd.13 (1925)S.226, Bd.17 (1929) S.131 ff, Bd.21 (1933/34) S.199 ff.; E.R.Huber kommt irrtümlicherweise nur auf 7 eingeleitete VB; vgl.E.R.Huber, Hrsg. Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, Stuttgart 1966, S.189; der Grund dafür ist wohl, daß er sich auf die Aufstellung bei G.Anschütz, aaO, S.391, stützt; dieser führt dort 7 VB auf. Indes hat G.Anschütz diesen Teil seines Kommentars im März 1932 abgeschlossen, bei den Nachträgen, die G.Anschütz vorgenommen hatte bis zum Abschluß des gesamten Kommentars im Febr. 1933, hat er das 8. VB der SPD vom 12.Sept.1932 nicht mit aufgenommen. - Vgl. weiter die Übersicht über die weiteren von einzelnen Gruppen erwogenen VB im Reich und in den Ländern, R.Schiffers, aaO, S.244.

35) Vgl.J.Curtius, Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten, 1919, S.3. - Über den Einfluß v.J.Curtius in allen Einzelheiten R.Schiffers, aaO, S.42 ff, 51 f., 282.

Ausgestaltung direkt-demokratischer Elemente in der WRV führte in der praktischen Anwendung zu vielen Streitfragen.³⁶⁾ Diese Streitfragen belasteten die praktische Durchführung von VB und VE.

Im Jahre 1922 hatte der Reichsbund für Siedlung und Pachtung den Zulassungsantrag beim Reichsminister des Innern für ein VB gestellt, mit dem er eine umfassende Bodenreform zugunsten landarmer oder landloser Familien anstrebte.³⁷⁾ Ein Drittel der die zweite Ackernahrung übersteigenden Fläche, je nach Bodenklasse 50-200 Morgen, sollte den Eigentümern enteignet und den landarmen oder landlosen Familien in Erbpacht gegeben werden. Nach Zulassung durch den Reichsminister des Innern am 22. Dez. 1922 verfolgte der Reichsbund für Siedlung und Pachtung aber seine Initiative nicht weiter, sandte insbesondere nicht die für das Eintragungsverfahren erforderlichen Eintragungslisten an die Gemeinden. Dieser Fall war im VEG gar nicht geregelt. Nach Einfügung einer entsprechenden Regelung in das VEG³⁸⁾, stellte der Reichsminister des Innern das VB ein.

Im Jahre 1923 stellte der Reichsbund für Siedlung und Pachtung erneut den Antrag auf Zulassung eines VB. Diesem Antrag lag der alte Gesetzentwurf auf umfassende Bodenreform aus dem Jahre 1922 zugrunde; zusätzlich enthielt er die Regelung einer einmaligen Vermögensabgabe und von laufenden Zahlungen an die "Notgemeinschaft für Kriegsbeschädigte".³⁹⁾ Da es sich durch die hinzugefügten Bestimmungen um ein Ab-

36) W.Jellinek sprach von "Verfassungsüberraschungen", in JW 1929 Bd. 2, S. 2316, dazu näher in der Auswertung der Erfahrungen im 4. Teil.

37) Zum Inhalt des Gesetzentwurfs vgl. W. Hartwig, VB und VE im deutschen und österreichischen Staatsrecht, Berlin 1930, S.111.

38) § 32 Abs. 2 VEG, eingefügt durch Art. III Nr. 2 des Gesetzes vom 31. Dez. 1923 (RGBl. 1924 I S. 1).

39) W.Hartwig, aaO, S. 112.

gabengesetz i.S. des Art. 73 Abs. 4 WRV handelte, lehnte der Reichsminister des Innern die Zulassung ab.

Im Jahre 1926 fand das dritte VB statt mit dem Ziel der entschädigungslosen Enteignung der vor 1919 regierenden Fürstenhäuser und der Verwendung der Vermögenswerte zugunsten der Arbeitslosen, Kriegsoffer, Sozial- und Kleinrentner, der bedürftigen Inflationsopfer, der Landarbeiter, Kleinpächter und Kleinbauern.⁴⁰⁾ Das Verhältnis der Weimarer Republik zu den vor 1919 regierenden Fürstenhäusern in bezug auf vermögensrechtliche Fragen war damals noch ungeklärt. Innerhalb der SPD-Fraktion im Reichstag hatte man zu dieser Frage bereits 1925 einen Gesetzentwurf vorbereitet, der durch VB und VE zu einer Enteignung gegen kleinere Abfindungen führen sollte. Die KPD kam diesem Vorhaben zuvor und stellte den Zulassungsantrag auf Durchführung eines VB zur entschädigungslosen Enteignung der Fürstenhäuser. Da zwei VB wenig Aussicht auf Erfolg geboten hätten, schloß sich die SPD auf Vermittlung der Gewerkschaften hin dem weitergehenden Antrag der KPD an. Nach Zulassung des VB am 15.2.1926 wurde das Eintragungsverfahren durchgeführt. Von den damals 39.421.617 Stimmberechtigten trugen sich im Eintragungsverfahren für das VB 12.523.039, das waren 31,77 % der Stimmberechtigten, in die Eintragungslisten ein.⁴¹⁾ Damit wurde die nach Art. 73 Abs. 3 WRV erforderliche Zahl von 1/10 der Stimmberechtigten erheblich überschritten. Der Reichstag, dem das Gesetz gem. Art. 73 Abs. 3 S. 3 WRV unterbreitet wurde, lehnte das begehrte Gesetz ab. Ein abweichendes Gesetz beschloß er nicht. Daraufhin wurde am 20. Juni

40) Dazu ausführlich und mit vielem Material J.Kelbert-Girard, Die große Volksbewegung für die entschädigungslose Fürstenenteignung - VB und VE 1926, Diss. Berlin 1960, S. 619.

41) Vgl. dazu und zu den folgenden Zahlen E.R.Huber, aaO, S. 189, 190.

1926 der erste VE nach der WRV durchgeführt. Von den 39.707.919 Stimmberechtigten beteiligten sich 15.592.508, also 39,27 % an dem VE. 14.447.891 Stimmen lauteten auf Ja; das waren 36,39 %. Dagegen stimmten lediglich 585.027, also 1,47 %. Ungültig waren 559.590 Stimmen, 1,41 %. Der VE blieb aber erfolglos, weil sich nach h.M. und auch nach Ansicht des sich aufgrund § 22 VEG für zuständig erklärenden Wahlprüfungsgerichtes beim Reichstag Art. 75 WRV auch auf den rein ablehnenden Beschluß des Reichstages bezog⁴²⁾, es war also auch dann die Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich, wenn es darum ging, durch VE einen Reichstagsbeschluß außer Kraft zu setzen, der das im VB begehrte Gesetz lediglich ablehnte. Aus dieser Auslegung des Art. 75 WRV erklärt sich auch die geringe Zahl der Nein-Stimmen. Die Gegner des Gesetzentwurfes hatten die Parole "Stimmenthaltung", also Nichtbeteiligung an der Abstimmung, ausgegeben, um den Gesetzentwurf dadurch zu Fall zu bringen, daß das Beteiligungserfordernis des Art. 75 WRV nicht erreicht wurde.

Insgesamt war angesichts der damaligen durchschnittlichen Wahlbeteiligung von nicht mehr als 30 Mill. Bürgern,⁴³⁾ die Anzahl von 14,5 Mill. Ja-Stimmen bei diesem VE sehr bemerkenswert.

Der Zulassungsantrag für ein weiteres, das 4. VB während der Weimarer Republik wurde 1925 eingereicht. Dieses VB mit dem amtlichen Kennwort "Sparerbund - Dr.Best"⁴⁴⁾ zielte auf eine Revision des Aufwertungsgesetzes vom 16.6.1925 ab.⁴⁵⁾

42) Vgl. oben S.77 f.dieser Arbeit; weiter Wahlprüfungsgericht, Entscheidung vom 17.Okt.1927, in RuPrVwBl.1929, S. 410 f.; vgl. auch die Entscheidung vom 14.März 1930, RuPrVwBl. 1930, S. 507.

43) Vgl. R.Schiffers, aaO, S. 214.

44) So genannt nach dem Vertrauensmann des VB, Oberlandesgerichtspräsident i.R. und Mitglied des Reichstages Dr.Best; vgl. F.Poetzsch-Heffter, in JöR Bd. XVII, 1929, S. 134 f.

45) R.Schiffers, aaO, S. 207. 224 ff.

Mit diesem Gesetz waren Schulden aufgewertet worden. Der höchste Aufwertungssatz, nämlich 25 Prozent, galt für Hypotheken, andere Vermögenswerte, vor allem Sparguthaben, Pfandbriefe, Staatsanleihen wurden mit geringeren Sätzen, in der Regel 15 Prozent, aufgewertet. Dadurch konnten die Verluste, die gerade die kleinen Sparer durch die Inflation erlitten hatten, aber nicht annähernd ausgeglichen werden. Mit dem VB strebte der Sparerbund, Hypothekengläubiger- und Sparerenschutzverband für das Deutsche Reich e.V. einen allgemeinen Aufwertungssatz von 50 Prozent an, um dadurch die eingetretenen Verluste wieder auszugleichen. Die Reichsregierung befürchtete schwere Folgen für die Wirtschaft, falls das VB und ein sich anschließender VE zum begehrten Ziele führen würde. Da die Regierung andererseits nicht am Erfolg des VB zweifelte, wollte sie die Durchführung des VB verhindern. Die mit dem VB begehrte Revision des Aufwertungsgesetzes fiel an sich nicht unter Art. 73 Abs. 4 WRV, da das VB weder über den Haushaltsplan, noch über Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen einen VE herbeiführen sollte. Die Reichsregierung brachte daher einen Gesetzentwurf eines zweiten Gesetzes über den VE ein, dessen maßgeblicher Art. 1 lautete:⁴⁶⁾ "Das Gesetz über den VE vom 27. Juni 1921 (Reichsgesetzbl. S. 790) erhält in § 1 Abs. 2 folgenden neuen Satz: Als Gesetze im Sinne dieser Vorschrift gelten auch Gesetze, die die Folgen der Geldentwertung für vor dem 14. Februar 1924 begründete Rechtsverhältnisse regeln." In der Begründung für den Gesetzentwurf hieß es: "Entsprechend dem Sinn des Art. 73 Abs. 4 RV müssen daher Gesetze, die die Folgen der Geldentwertung für die früheren Rechtsverhältnisse regeln, hinsichtlich der Volksinitiative den gleichen Bedingungen unterworfen sein wie Gesetzentwürfe, die den Haushaltsplan, die Regelung der Abgaben oder der Besoldung unmittelbar zum Gegenstand haben." Dieser Ge-

46) Reichstagsdrucksache Nr. 2263/III WP; vgl. bei F.Poetzsch-Heffter, JöR Bd. XVII, 1929 S. 134 f.

setzentwurf erhielt alsbald in der Literatur den Namen "Abdrosselungsgesetz".⁴⁷⁾ Man warnte davor, daß das Vertrauen des Volkes in die Rechts- und Staatsordnung erschüttert werde, wenn man ein verfassungsmäßiges Recht genau dann aufhebe, wenn das Volk davon Gebrauch machen wolle.⁴⁸⁾ Angesichts der zunehmenden Kritik von vielen Seiten wurde die Regierung immer unsicherer, ob sie für dieses Gesetz die notwendige verfassungsändernde Mehrheit erhalten würde, und zog es schließlich zurück.⁴⁹⁾

Die Reichsregierung versuchte nun aber auf andere Weise die Durchführung des VB zu verhindern. Der Reichsminister des Innern lehnte nämlich den Zulassungsantrag zum VB mit Beschluß vom 18.8.1926 ab. Dabei stützte er sich zur Begründung auf eine weite Auslegung des Begriffs "Haushaltsplan" in Art. 73 Abs. 4 WRV: das begehrte Gesetz wäre von stärkster und unmittelbarster finanzieller Auswirkung auf den Haushaltsplan und hebe den Gesamtbestand des Haushaltsplanes materiell auf.⁵⁰⁾ Die Ablehnung des Zulassungsantrages zum VB "Sparerbund Dr. Best" löste eine lebhafte Diskussion in der Literatur aus.⁵¹⁾

Ein fünftes VB wurde von einer Reichsarbeitsgemeinschaft

47) So als erster H.Triepel, Das Abdrosselungsgesetz, in: DJZ 31. Jg. (1926), Sp. 845.

48) Vgl. R.Schiffers, der von einem Umlauf bei Mitgliedern des Württembergischen Staatsministeriums mit eben dieser Warnung berichtet, aaO, S. 208, 209.

49) Sten.Ber. S. 7583/III WP. bei F.Poetzsch-Heffter, aaO, S. 135.

50) Vgl. bei F.Poetzsch-Heffter, aaO, S. 135, 136; R.Schiffers, aaO, S. 209, 210

51) C.Schmitt vertrat eine sehr weite Auslegung des Begriffs "Haushaltsplan", VE und VB, S. 16 ff, besonders S. 22f; G.Kaisenberg definierte ähnlich wie die Reichsregierung in HdBDStR II S. 207; W.Jellinek grenzte formell ab nach dem Zuständigkeitsbereich des Finanzministers, in HdBDStR II S. 169; H.Triepel vertrat eine ganz enge Auslegung, aaO, Sp. 846.

der Aufwertungs-Geschädigten und Mieter-Organisation betrieben. Die Arbeitsgemeinschaft war daraus entstanden, daß sich ein Flügel vom Sparerbund abgespaltete und seine weitergehende Forderung nach einer Aufwertung sämtlicher Forderungen um 100 Prozent nun mit anderen Gruppen in einem eigenen VB weiterverfolgte. Zinsansprüche aus diesen wiederhergestellten Ansprüchen sollten, soweit sie 2 1/4 Prozent überstiegen, von einer öffentlichen Überleitungsstelle eingetrieben werden und zur Förderung des Wohnungsneubaus, zur Gewährung von Beihilfen an Inhaber notleidender Haushaltungen und zu ähnlichen Zwecken verwendet werden.⁵²⁾ Die Zinsansprüche der Überleitungsstelle wurden vom Reichsminister des Innern als öffentliche Abgaben qualifiziert, der Zulassungsantrag wurde durch Bescheid vom 18. März 1927 als Initiative für ein Abgabengesetz abgelehnt.

Im Jahre 1928 beantragte die KPD ein VB "Panzerkreuzerverbot". Der begehrte Gesetzentwurf hatte den knappen Wortlaut: "Der Bau von Panzerschiffen und Panzerkreuzern jeder Art ist verboten".⁵³⁾ Nach Zulassung durch den Reichsinnenminister wurde vom 3. bis 16. Oktober 1928 das Eintragungsverfahren durchgeführt. Mit 1.216.501 (2,93 %) Eintragungen bei 41.340.691 Stimmberechtigten wurden aber die nach Art. 73 Abs. 3 S. 1 WRV erforderlichen 10 % der Stimmberechtigten nicht erreicht.

52) Vgl. bei Poetzsch-Heffter, aaO, S. 136.

53) Zur Problematik, ob damit ein Gesetzentwurf i.S. des Art. 73 Abs. 4 S. 1 begehrt ist, vgl. Finger, Das VB "Panzerkreuzer-Verbot", in: DJZ, 33. Jg. 1928 Sp.1369; vgl. dazu auch G.Leibholz, der der Ansicht ist, daß das VB "Panzerkreuzerverbot" ebenso wie das darauffolgende VB "Freiheitsgesetz" vom Reichsinnenminister nicht hätte zugelassen werden dürfen; beide Gesetzentwürde hatten seiner Meinung nach zum Teil einen der Gesetzgebung nicht zugänglichen Inhalt, da sie nicht auf den Erlaß eines materiellen Gesetzes, sondern auf Regierungsakte gerichtet waren, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl. 1967, Karlsruhe S. 166 f.

Das 7. VB während der Weimarer Republik wurde am 28. September 1929 vom Stahlhelmführer Seldte und vom deutsch-nationalen Parteiführer Hugenberg als geschäftsführende Vorsitzende des sog. Reichsausschusses für das deutsche VB zugleich im Namen des Stahlhelms und der Deutschnationalen Volkspartei initiiert. Begehrt wurde ein sog. Gesetz gegen die Versklavung des deutschen Volkes, das Kennwort des VB war "Freiheitsgesetz". Das VB, das von der DNVP, dem Stahlhelm, der NSDAP und anderen rechtsgerichteten Gruppen unterstützt wurde, war gegen den Youngplan gerichtet. In § 1 des Gesetzentwurfes wurde der Reichsregierung aufgegeben, die auswärtigen Mächte in Kenntnis zu setzen, daß das Kriegsschuldanerkenntnis des Versailler Vertrages der geschichtlichen Wahrheit widerspreche und völkerrechtlich unverbindlich sei. Nach § 2 mußte die Reichsregierung auf die förmliche Außer-Kraft-Setzung des Versailler Vertrages und die Räumung der besetzten Gebiete hinwirken. § 3 verbot die Übernahme neuer Lasten und Pflichten, die auf dem Kriegsschuldanerkenntnis beruhten. Nach § 4 des Entwurfs schließlich wurden Reichskanzler, Reichsminister und deren Bevollmächtigte bei Zeichnung von Verträgen entgegen dem § 3 dieses VB-Entwurfes mit Strafen nach § 92 Nr. 3 StGB, also Zuchthaus wegen Landesverrat, bedroht.⁵⁴⁾

Trotz des rechtlich und politisch bedenklichen Inhalts ließ der Reichsinnenminister das VB am 30. September 1929 zu. Er prüfte im Zulassungsverfahren nur die formellen Voraussetzungen⁵⁵⁾ sowie, ob entgegen Art. 73 Abs. 4 WRV ein VE über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen veranlaßt werden sollte. Später vertrat die Reichsregierung die Ansicht, das VB habe eine Verfassungsänderung

54) Vgl. den Wortlaut des VB "Freiheitsgesetz" bei F.Poetzsch-Heffter, JöR, Bd. 21, 1933/34, S. 199 f.

55) Vgl. §§ 30, 27-29 VEG bei G.Kaisenberg, aaO, S. 38, 36, 37, sowie oben S. 79 dieser Arbeit.

zum Ziel.⁵⁶⁾ Durch die beabsichtigten Eingriffe in die auswärtige Politik würde der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Daß trotz dieser Auffassung das VB zuvor zugelassen worden war, lag an der damals h.M. zur Frage der Verfassungsänderung. Man war nämlich der Ansicht, daß Gesetze einen verfassungsändernden Inhalt haben könnten, ohne daß zuvor ausdrücklich die Verfassung geändert würde. Zu solchen sog. Verfassungsdurchbrechungen sei es lediglich erforderlich, daß sie mit der für Verfassungsänderungen notwendigen Mehrheit beschlossen würden.⁵⁷⁾

Die Reichsregierung und die Regierung in Preußen bekämpften das VB mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln.⁵⁸⁾ Im Rundfunk wurde fast ausschließlich die Auffassung der Regierung dargestellt. Die preußische Regierung gab sogar eine Erklärung heraus, daß sie es als eine Verletzung der Beamtenpflichten ansehen würde, wenn einer ihrer Beamten für das VB "Freiheitsgesetz" eintreten würde. Die Beamten mußten also für den Fall ihres Eintretens für das VB "Freiheitsgesetz" mit einem Disziplinarverfahren rechnen. Die Fraktion der DNVP im preußischen Landtag versuchte erfolglos, gegen das Land Preußen wegen dieser Erklärung eine einstweilige Verfügung beim Staatsgerichtshof zu erwirken.

56) Vgl. die Erklärung der Reichsregierung gegen das "Freiheitsgesetz", RT-Drucks. Nr. 1429.

57) Vgl. die Aussage des RG, JW 1927, S. 2198: "Für die Wirksamkeit einer Verfassungsänderung ist nicht erforderlich, daß sie vom Gesetzgeber ausdrücklich als solche bezeichnet oder gar in die Verfassung als solche aufgenommen wird."; weiter bei W.Jellinek, in: HdBDStR II, S. 187; G.Anschütz, aaO, S. 401, 402 mit vielen Nachweisen; dagegen F.Poetzsch-Heffter, Volksgesetzgebung und Reichsverfassung, in: JW 1929, S. 3364. Zur Problematik der Verfassungsdurchbrechungen vgl. K.Hesse, aaO, S. 274 ff.

58) Vgl. R.Schiffers, aaO, S. 232 f., K.Tipke, aaO, S. 25.

Der Staatsgerichtshof lehnte den Antrag ab, da damit praktisch die Hauptsache vorweggenommen würde.⁵⁹⁾ Die Initiatoren des VB entfalteten mit erheblichem finanziellem Aufwand eine große Werbekampagne für das VB. Bei dem VB trugen sich dann in der vom 15. bis 29. Oktober 1929 festgesetzten Eintragsfrist 4.135.300 Stimmberechtigte gültig in die Eintragslisten ein.⁶⁰⁾ Da die Zahl der Stimmberechtigten damals 41.278.897 betrug, war die Beteiligungsziffer des Art. 73 Abs. 3 S. 1 WRV von einem Zehntel der Stimmberechtigten mit dieser Zahl von Eintragungen, die 10,02 % der Stimmberechtigten ausmacht, soeben erreicht.

In dem Rechtsstreit zwischen der Landtagsfraktion der DNVP im preußischen Landtag und dem Land Preußen entschied der StGH am 19. Dezember 1928. Der StGH führte in der Entscheidung aus, daß die nach Art. 130 Abs. 2 WRV für alle Beamte gewährte Gesinnungsfreiheit das Recht zur Beteiligung an einem VB und auch an einem VE enthalte. Da die Gewährleistung der Wahlfreiheit und des Wahlheimnisses in Art. 125 WRV auch für VB und VE gelte, dürfe die Offenlegung der Einzeichnung in die Eintragslisten beim VB nicht weiter gehen, als es für diesen Zweck erforderlich sei.⁶¹⁾ Ein Disziplinarverfahren dürfe auf eine Eintragung nicht gestützt werden. Wie bei Wahlen, so auch bei VB und VE wirke der Staatsbürger aufgrund der Verfassung bei der Betätigung des Volkes als Träger der Staatsgewalt mit. Demgegenüber sei die Beteiligung beim Zulassungsantrag, die Werbung für ein VB usw. eine politische Handlung, die den beamtenrecht-

59) Vgl. H.H.Lammers und W.Simons (Hrsg.), Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 WRV, Bd. II, 1930, S. 72 ff., 79.

60) Vgl. F.Poetzsch-Heffter, aaO, S. 200.

61) Damit war gesagt, daß die staatlichen Behörden die bei den Gemeinden ausliegenden Eintragslisten nicht zu dem Zweck einsehen durften, gegen Beamte, die sich in die Listen eingetragen hatten, ein Disziplinarverfahren einzuleiten.

lichen Verpflichtungen unterliege und daher u.U. disziplinarrechtliche Konsequenzen haben könne.⁶²⁾

Der Reichstag lehnte den begehrten Gesetzentwurf ab. Der am 22. Dezember 1929 durchgeführte VE erbrachte folgendes Ergebnis:⁶³⁾

Zahl der Stimmberechtigten:	42.323.473	
Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen:	6.177.085	(14,59 %)
ungültige Stimmen:	131.493	(0,31 %)
Zahl der Ja-Stimmen:	5.838.890	(13,80 %)
Zahl der Nein-Stimmen:	338.195	(0,80 %)

Der mit dem VB begehrte Gesetzentwurf war damit gescheitert, da sich, wie das Wahlprüfungsgericht feststellte, nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten, wie nach Art. 75 WRV erforderlich sei, an dem VE beteiligt habe.⁶⁴⁾ Die hinter dem Entwurf stehenden Parteien versuchten demgegenüber vergeblich zu argumentieren, Art. 75 WRV finde nur auf "positive" Gesetzesbeschlüsse, mit denen der Reichstag ein Gesetz annehme, nicht aber auf rein ablehnende, "negative" Gesetzesbeschlüsse des Reichstags Anwendung.⁶⁵⁾

Die geringe Zahl der Nein-Stimmen lag daran, daß hier wie auch bei dem VE über "Fürstenenteignung" die Gegner des Gesetzentwurfes die Parole "Stimmenthaltung", also Nichtteilnahme an dem VE, ausgegeben hatten. Damit sollte ein Schei-

62) Vgl. bei Lammers-Simons, aaO, S. 80 f., 99f.

63) Vgl. E.R.Huber, Dokumente ..., S. 190.

64) Vgl. bei F.Poetzsch-Heffter, aaO, S. 200; die Frage, ob nicht sogar die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten nach Art. 76 Abs. 1 S. 4 WRV erforderlich gewesen wäre, weil es sich um eine Verfassungsänderung gehandelt hätte, brauchte daher entsprechend der damaligen Praxis nicht festgestellt zu werden.

65) Vgl. dazu F.Poetzsch-Heffter, Die Mehrheit im VE, in: RVwBl. 50.Band, 1929, S.773 f.; dort auch eine Zusammenstellung über Stimmen in Tageszeitungen; vgl. weiter G.Anschütz, der sich eingehend mit Bühler auseinandersetzt, der Art. 75 WRV nur auf "positive" RT-Beschlüsse anwenden will; vgl.weiter G.Kaisenberg in HdBDStR II, S. 210, 217.

tern des VB dadurch erreicht werden, daß das Beteiligungserfordernis der Mehrheit der Stimmberechtigten nach Art. 75 WRV verfehlt würde.

Das 8. VB in der Zeit der Weimarer Republik wurde von der Sozialdemokratischen Partei durch den Zulassungsantrag vom 12. September 1932 initiiert. Es richtete sich auf Aufhebung des sozialpolitischen Teils der Notverordnung vom 4. September 1932. In diesem Teil der Notverordnung waren die Arbeitgeber ermächtigt worden, bei Neueinstellungen von Arbeitnehmern die Löhne um 12,5 % zu kürzen; wurde durch Neueinstellungen eine Vermehrung der Belegschaft um ein Viertel erreicht, durften die Löhne sogar um 20 % gekürzt werden, ohne daß deswegen eine Änderung des jeweiligen Tarifvertrages erforderlich war.⁶⁶⁾ Noch während des Zulassungsverfahrens hob die Regierung durch Gesetz vom 17. Dezember 1932 den sozialpolitischen Teil der Notverordnung vom 4. September 1932 auf.⁶⁷⁾ Da dadurch das mit dem eingeleiteten VB angestrebte Ziel erreicht war, erübrigte sich die Weiterverfolgung.

Neben diesen 8 VB nach der WRV wurden in den Ländern während der Weimarer Zeit insgesamt 23 VB initiiert.⁶⁸⁾ In 10 Fällen führten diese VB zu einem VE, bei dem in zwei Fällen das Ziel des VB erreicht wurde.

66) Vgl. bei R.Schiffers aa0, S. 218.

67) Vgl. bei F.Poetzsch-Heffter das Schreiben des Reichsinnenministers an den Vorstand der SPD, mit der er diesen Sachverhalt mitteilt und die Annahme äußert, daß die Weiterverfolgung des VB sich nunmehr erübrige, aa0, S. 201.

68) Vgl. die Übersicht bei R.Schiffers, aa0, S. 244-248; die Zahl von 23 initiierten VB umfaßt auch einige VB auf Landtagsauflösung, die nach den meisten LV möglich waren; vgl. auch die Zusammenstellung der Lit. über VB und VE in den Ländern der Weimarer Republik bei C.H.Schönherr, aa0, S. 125; vgl. H.Schlenker, aa0, S. 35.

V. Das "Dritte Reich"

1. Die gesetzlichen Regelungen der "Volksabstimmungen"

In der Zeit des Nationalsozialismus blieben die Elemente direkter Demokratie VB und VE zunächst formell bestehen. Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933¹⁾ hatte in seinen Artikeln 1 und 2 die Reichsregierung ermächtigt, Reichsgesetze auch mit verfassungsänderndem Inhalt zu beschließen. Die Kompetenz des Reichstags, Gesetze zu beschließen, blieb daneben formell unberührt. Art. 3 des Ermächtigungsgesetzes schloß die Bestimmungen der WRV über das Gesetzgebungsverfahren, die Art. 68-77 WRV, nur für die Gesetze aus, die von der Reichsregierung beschlossen wurden. Formell war damit also auch die Möglichkeit zur Durchführung eines VB und eines VE noch gegeben.²⁾

Am 14. Juli 1933 wurde dann ein "Gesetz über Volksabstimmung"³⁾ beschlossen, dessen § 1 Abs. I lautete: "Die Regierung kann das Volk befragen, ob es einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht." In der amtlichen Gesetzesbegründung⁴⁾ hieß es, es solle "die auf alte germanische Rechtsformen zurückgehende Einrichtung der Volksabstimmung für große, die Gesamtnation bewegende

1) RGBL. 1933 I S. 141; abgedruckt bei E.R.Huber, Dokumente ..., S. 604.

2) Vgl. dazu im einzelnen C-H.Schönherr, aaO, S.129. - Die Wege zu einem VE, die zuvor einen RT-Beschluß voraussetzten, nämlich nach Art. 74 Abs. 3, 76 Abs. 2 und 73 Abs. 2 WRV, konnten indes praktisch so gut wie keine Anwendung mehr finden, da seit dem Ermächtigungsgesetz alle Gesetze bis auf zwei von der Reichsregierung beschlossen wurden. Die zwei vom RT beschlossenen Gesetze waren das Neuaufbaugesetz vom 30.1.1934 und die Nürnberger Gesetze vom 15.9.1935.

3) Vgl. RGBL. 1 S. 479.

4) Vgl. Reichsanzeiger Nr. 164 vom 17.7.1933.

Fragen in veredelter Form" wiederentstehen. In der damaligen staatsrechtlichen Literatur wurde die Auffassung vertreten, dieses Gesetz über Volksabstimmung habe Art. 72 Abs. 2 und Abs. 3 WRV beseitigt, da es gegenüber dem dort geregelten Volksantrag auf VE und gegenüber dem VB und dem VE einen sog. Verdrängungswillen gehabt habe.⁵⁾ Jedenfalls wurde die demokratische WRV, die formell nie aufgehoben wurde, letztlich durch die Einrichtung des "totalen Staates"⁶⁾ mit der schrankenlosen Konzentration aller Macht in der Hand des sog. Führers rein faktisch außer Kraft gesetzt und beseitigt.⁷⁾ Damit waren auch die Möglichkeiten, aus dem Volk heraus Initiativen zur Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen durch VB und VE zu ergreifen, beseitigt.

Die Elemente direkter Demokratie in den Ländern wurden spätestens mit der Aufhebung der Länder selbst beseitigt: Nach einem ersten und einem zweiten Gesetz zur Gleichschaltung der Länder hob das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches

-
- 5) O.Koellreuther schrieb: "Um die politische Verbindung von Führung und Volk in den Formen des völkischen Führerstaates herzustellen, hat das nationalsozialistische Verfassungsrecht sowohl das Parlament als politisches Machtzentrum wie die bisherigen Formen der Unmittelbaren Demokratie beseitigt."; in: Deutsches Verfassungsrecht, 3.Aufl., Berlin 1938, S. 148.
- 6) Vgl. E.Forsthoff, Der totale Staat, 2.Aufl., Hamburg 1934, S. 9.
- 7) So die damals und heute h.M. - vgl. aus der Zeit des Nationalsozialismus: C.Schmitt auf dem Deutschen Juristentag vom 3. Oktober 1933, vgl. den Bericht in DJZ 38 (1933) Sp. 1321; Meyer, Deutscher Juristentag und Rechts-erneuerung, in DJZ 38 (1933) Sp. 1220; O.Koellreuther, Der nationale Rechtsstaat, in DJZ 38 (1933) Sp. 517 ff.; E.R.Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, Hamburg 1939, S. 46 ff. - Vgl. aus heutiger Zeit z.B. O.Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, Frankfurt 1970, S. 571 ff., 575; F.K. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960, S. 2; C.F.Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975, S. 188.

vom 30.1.1934⁸⁾ die Länderparlamente ganz auf, übertrug die Hoheitsgewalt der Länder auf das Reich und beseitigte so das bundesstaatliche System.⁹⁾

Nach dem Gesetz über VA vom 14. Juli 1933 konnte die Reichsregierung nach ihrem Belieben das Volk befragen, ob es einer von ihr beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht. Die Abstimmung war nicht auf Gesetze beschränkt wie nach der WRV, sondern konnte sich auf alle möglichen Maßnahmen der Regierung beziehen. Es entschied die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.¹⁰⁾

Mit diesen sog. VA nach dem Gesetz über VA sollte dem Volk nicht die Möglichkeit gegeben werden, sich an staatlichen Entscheidungen beteiligen zu können. Das Gesetz war von Anfang an nicht dazu geschaffen worden, Mehrheitsentscheidungen des Volkes über eine bestimmte Frage herbeizuführen. Das Ergebnis einer "VA" sollte für die Staatsführung nach h.M. unverbindlich sein.¹¹⁾ A.Hitler hatte schon 1925 erklärt: "Der Nationalsozialismus lehnt Mehrheitsentscheidungen und Abstimmungen überhaupt grundsätzlich als Mittel politischer Willensbildung ab."¹²⁾ Diese Abstimmungen sollten daher nicht ein Element direkt-demokratischer Willensbildung von unten nach oben sein, sondern Akklamation für den sog. Führer. Ganz deutlich sagte E.R.Huber: "Der Sinn der Abstimmung ist nicht, daß das Volk von sich aus an Stelle des

8) RGBl. I S. 75.

9) Vgl. O.Kimminich, aaO, S. 569 f.; C.F.Menger, aaO, S. 184; C.H.Schönherr, aaO, S. 136.

10) Dadurch sollte nach amtlicher Begründung "einer Sabotage der VA, wie sie die WRV ermöglicht hatte, vorgebeugt" werden. Reichsanzeiger Nr. 164 vom 17.7.1933

11) So E.R.Huber, Verfassungsrecht, S. 199 f., 202, 203; U.Scheuner, Die nationale Revolution, AöR, Band 24, Tübingen 1934, S. 325 f.; a.A. C.Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 3. Aufl., Hamburg 1935, S. 11: "Die Reichsregierung erkennt den Willen des Volkes, das sie befragt hat, als maßgebend an und betrachtet sich dadurch als gebunden."

12) A.Hitler, Mein Kampf, Bd. I 1925, Bd. II 1927, hier zitiert nach der Ausgabe München 1932, S. 501.

Führers handelt und daß das Ergebnis der Abstimmung an die Stelle des Führerwillens tritt. Die Abstimmung hat vielmehr den Sinn, das gesamte lebende Volk für ein vom Führer aufgestelltes politisches Ziel aufzurufen und einzusetzen. Sie soll die Einheit und Übereinstimmung herstellen zwischen dem im Führer verkörperten objektiven Volkswillen und der in den Volksangehörigen lebenden subjektiven Volksüberzeugung. Wesentlich ist für diese VA daher, daß der Führer mit einer klaren Entscheidung vor das Volk tritt und es aufruft, ihm auf dem eingeschlagenen Wege zu folgen."¹³⁾

Der Zweck solcherart "VA", in einem Akklamations-Plebiszit die Folgebereitschaft zu einem sog. Führer zu bekunden, wird nun besser erreicht, wenn das Volk statt einer beabsichtigten Maßnahme, wie im Gesetz über VA geregelt, einer bereits vollzogenen Maßnahme akklamiert.¹⁴⁾ Ist die Maßnahme noch nicht vollzogen, könnte der Eindruck entstehen, als trage die VA in gewisser Hinsicht noch Entscheidungscharakter. Daß das Gesetz über VA von Befragungen über beabsichtigte Maßnahmen sprach, hinderte nicht, es auch für bereits vollzogene Maßnahmen für anwendbar zu erklären. E.R.Huber macht daher noch einmal klar, worum es geht: "Obwohl das Gesetz nur den ersten Fall erwähnt, indem es von einer 'beabsichtigten Maßnahme' spricht, kann nicht zweifelhaft sein, daß eine Abstimmung auch über vollzogene Maßnahmen noch nachträglich durchgeführt werden kann. Denn einmal wäre die gegenteilige Auffassung wenig sinnvoll. Die Regierung kann alle Maßnahmen, die sie durchführen will, ohne jede Abstimmung vollziehen. Die nachträgliche Abstimmung über vollzogene Maßnahmen verwerfen, heißt also nur das Volk ausschalten - ein Ergebnis, das gewiß nicht im Sinne der völkischen Verfassung liegt. Zum anderen und vor allem aber entspricht die Abstimmung über 'vollzogene Maß-

13) E.R.Huber, Verfassungsrecht ..., S. 199, 200.

14) C.Schmitt bezeichnete die Akklamation als demokratisches Urphänomen, VE und VB, S. 34.

nahmen' sehr viel stärker den Grundgedanken des völkischen Führerreiches als die Abstimmung über 'beabsichtigte Maßnahmen'. Denn der Sinn der Abstimmung ist ja gerade nicht, daß das Volk von sich aus entscheidet und handelt, sondern daß es sich zu den Entscheidungen des Führers vertrauend bekennt. Dieser Einsatz für den Entscheid des Führers ist wirksamer und klarer, wenn die Abstimmung sich auf einen bereits verwirklichten Entschluß als auf eine bloße Absicht bezieht. Deshalb hatten alle drei bisher durchgeführten Abstimmungen bereits vollzogene Maßnahmen zum Gegenstand."¹⁵⁾

2. Die durchgeführten "Volksabstimmungen"

Die drei während des Dritten Reiches durchgeführten VA lassen schon in ihrer Fragestellung den Charakter von Aklamations-Plebisziten über bereits vollzogene Maßnahmen erkennen:

Die erste Abstimmung fand zusammen mit der Reichstagswahl am 12. November 1933 statt. Kurz zuvor, am 19. Oktober 1933, war Deutschland aus dem Völkerbund ausgetreten. In der VA wurde dem Volk ein längerer Aufruf über die angeblichen Ziele der Politik der Reichsregierung vorgelegt. Daran schloß sich folgende Frage an: "Billigt das deutsche Volk die ihm hier vorgelegte Politik seiner Reichsregierung und ist es bereit, diese als den Ausdruck seiner eigenen Auffassung und seines eigenen Willens zu erklären und sich feierlich zu ihr zu bekennen?"¹⁶⁾

15) E.R.Huber, Verfassungsrecht ..., S. 201, 202.

16) Vgl. bei H.Schneider, Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1953, S. 160 f.

Eine Gegenpropaganda gab es nicht. Bei einer Stimmbeteiligung von 96,3 % der Stimmberechtigten stimmten 95,1 % der Stimmberechtigten mit Ja.

Die zweite Abstimmung fand am 19. August 1934 statt. Die Reichsregierung hatte zuvor am 1. August 1934 folgendes Gesetz beschlossen: "Das Amt des Reichspräsidenten wird mit dem des Reichskanzlers vereinigt. Infolgedessen gehen die bisherigen Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler über. Er bestimmt seinen Stellvertreter." Über diese ebenfalls bereits vollzogene Maßnahme wurde die VA abgehalten mit folgender Fragestellung: "Stimmst Du, Deutscher Mann, und Du, deutsche Frau, der in diesem Gesetz getroffenen Regelung zu?"

Bei einer Beteiligung von 95,71 % der Stimmberechtigten stimmten 89,93 % der gültigen Stimmen mit Ja, 10,07 % mit Nein.¹⁷⁾

Die dritte VA bezog sich ebenfalls auf eine bereits vollzogene Maßnahme, nämlich den Anschluß Österreichs an das Reich. Die Fragestellung war sachlich verbunden mit der gleichzeitig stattfindenden Reichstagswahl. Am 10. April 1938 wurde folgende Frage vorgelegt: "Bist Du mit der am 13. März 1938 vollzogenen Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers Adolf Hitler?" Bei einer Beteiligung von 49.279.104 von 49.493.028 Stimmberechtigten stimmten 99,08 % der abgegebenen gültigen Stimmen mit Ja. Auf den Stimmzetteln war der für das Ja-Kreuz vorgesehene Kreis doppelt so groß wie der für das Nein-Kreuz.¹⁸⁾

17) Vgl. H.Schneider, aaO, S. 161.

18) Vgl. das amtliche Muster im RGBl. 1938 I S. 303. H.Schneider schließt aus der im Vergleich zu den vorhergehenden Abstimmungen relativ geringen Zahl der ungültigen Stimmen (111.347), daß die Stimmzettel, auf denen jemand überhaupt kein Kreuz gemacht hatte, als Ja-Stimmen gezählt wurden, aaO, S. 162.

In der Zeit von 1938 bis 1945 wurde keine derartige "VA" mehr durchgeführt. In den Ländern des Deutschen Reiches gab es nach 1933 keine VB oder VA.

VI. Die Bundesrepublik Deutschland

Der Parlamentarische Rat hat sich in seinen Beratungen mehrfach mit der Frage der Einführung von VB und VE in das GG befaßt. Er hat sich dann gegen die Aufnahme von Elementen direkter Demokratie in das GG entschieden, wobei diese ablehnende Haltung von einzelnen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates mit ihrer Ansicht nach negativen Erfahrungen während der Weimarer Republik begründet wurde. Auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates und seine mehrheitlich ablehnende Haltung gegenüber VB und VE wird noch im Zusammenhang mit der Auswertung der in der Weimarer Republik gemachten Erfahrungen unten S.249 ff. eingegangen werden.¹⁾ Das GG spricht so nur in Art. 29 Abs. 2-4 GG von VB und VE, diese sind aber auf den Fall der Neugliederung des Bundesgebietes beschränkt. Es handelt sich dabei nicht, wie üblicherweise mit den Begriffen VB und VE bezeichnet, um ein einheitliches Verfahren, mit dem eine verbindliche gesetzliche Regelung herbeigeführt werden kann.²⁾ Die Institute VB und VE, mit denen Initiativen aus der Bevölkerung heraus zur Teilnahme an staatlichen Entscheidungen ergriffen werden können, gibt es nur in der Mehrheit der Länder der Bundesrepublik Deutschland.

-
- 1) Vgl. aber schon z.B. H.v.Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt 1953, Nr. 4 zu Art. 20 GG; M.Abelein, aaO, S. 187; K.Fell, aaO, S. 32; H.Schambeck, aaO, S. 15 f.
 - 2) Der Bundesgesetzgeber entscheidet vielmehr selbst, er ist nicht genötigt, das Neugliederungsgesetz entsprechend dem VB zu gestalten; vgl. B.Schmidt-Bleibtreu, aaO, Art. 29 Rdn. 9. - Im übrigen handelt es sich bei diesem Fall nicht um Teilnahme an der staatlichen Willensbildung, sondern um die Ausübung des territorialen Selbstbestimmungsrechts.

1. Die gesetzlichen Regelungen von Volksbegehren und
Volksentscheid in den Verfassungen der Länder der
Bundesrepublik Deutschland

Die Verfassungen der Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein kennen außer der Wahl keine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der staatlichen Willensbildung.³⁾ Alle übrigen LV enthalten plebiszitäre Elemente. In Berlin kann das Volk eine Initiative nur auf die Auflösung des Abgeordnetenhauses richten.⁴⁾ Voraussetzung ist, daß ein Fünftel der Wahlberechtigten eine VA über die Auflösung des Abgeordnetenhauses verlangt, die allerdings nur erfolgreich sein kann, wenn sich die Mehrheit der Wahlberechtigten an der VA beteiligt. Nach der Verfassung des Saarlandes kann es nur dann zu einem VE über ein bereits vom Ministerpräsidenten namens der Landesregierung oder aus der Mitte des Landtages eingebrachtes Gesetz kommen, wenn es ein Drittel der Abgeordneten beantragt und ein Drittel der Wahlberechtigten diesen Antrag unterstützt.⁵⁾

Die Verfassungen aller übrigen Bundesländer, also Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, kennen zum Teil neben anderen plebis-

3) Vgl. Verfassung der Freien Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (GVBl. S. 117); Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 (GVBl. S. 103); Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949 (GVBl. 1950, S. 3). Diese LVen sind alle nach Entstehen des GG am 23.5.1949 beschlossen worden und haben sich bei der Nichtaufnahme der Institute VB und VE an das GG angelehnt.

4) Vgl. Art. 39 Abs. 1 Verf.Bln.

5) Vgl. Art. 100, 101, 62 Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsblatt S. 1077).

zitären Elementen die Institute VB und VE.⁶⁾ Interessant ist, daß bei den Beratungen der Länderverfassungen in den jeweiligen verfassungsgebenden Landesversammlungen sich die politischen Parteien nicht einheitlich zur Frage der Aufnahme von VB und VE in die LVen verhielten. Dort wo die jeweilige Partei an der Regierungsbildung beteiligt war oder sich eine Beteiligung ausrechnete, war sie gegen die Einfügung von VB und VE in die Verfassung, wo das nicht der Fall war, stimmte sie dafür. So war z.B. die CDU in Hessen und B.-W. dafür, in NRW dagegen; die SPD war in Hessen für die Verankerung von VB und VE in die Verfassung,

-
- 6) Die neben VB und VE in den genannten LV zu findenden Elemente direkter Demokratie sind: Eine VA über die Auflösung des LT kann aus dem Volk verlangt werden in B.-W., Art. 43 Abs. 1 Verf.B.-W., in Bay., Art. 18 Abs. 3 Verf.Bay., und in Rhl.-Pf., Art. 109 Abs. 1 b Verf. Rhl.-Pf. - In Bremen und in NRW kann es durch einen VE auch zum Sturz der Regierung kommen. Die Initiative zum VE muß freilich von der Bürgerschaft in Bremen bzw. von der Regierung in NRW ausgehen, vgl. Art. 70 b, 110 Verf. Bre., Art. 68 Abs. 3 S. 2 2. Alternative Verf.NRW. - Die Landesregierung kann eine VA herbeiführen: in NRW, wenn ein von ihr eingebrachtes Gesetz im LT abgelehnt wird, Art. 68 Abs. 3 Verf. NRW, in B.-W. auf Antrag von einem Drittel der Mitglieder des LT über ein vom LT beschlossenes Gesetz, Art. 60 Abs. 2 Verf.B.-W. bzw. über eine von der Regierung eingebrachte, vom LT aber abgelehnte Gesetzesvorlage, Art. 60 Abs. 3 Verf.B.-W. - Der LT bzw. die Bürgerschaft kann in Bremen einen VE über eine zu ihrer Zuständigkeit gehörende Frage herbeiführen, Art. 70 b, 101 Verf.Bre. - Einen obligatorischen VE bei jeder Verfassungsänderung kennen die Verfassungen von Bay., Art. 75 Abs. 2 S. 2 Verf.Bay., und die von Hessen, Art. 123 Abs. 2 Verf.Hes. Bedingt obligatorisch sind die VE bei Verfassungsänderungen in Bre. und NRW, sie finden nämlich nur dann statt, wenn die Verfassungsänderung im Parlament nicht einstimmig (Bre.) bzw. nicht mit Zweidrittel-Mehrheit (NRW) angenommen wird, Art. 70 a Verf.Bre., Art. 69 Abs. 2 Verf. NRW. Ein bedingt fakultatives Gesetzesreferendum kennt die Verfassung von Rhl.-Pf. in Art. 115: ein vom LT bereits beschlossenes Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von einem Drittel des LT ausgesetzt ist, ist dem VE zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt.

in NRW sowie in B.-W., Niedersachsen und Schleswig-Holstein, wo VB und VE auch nicht in die Verfassung aufgenommen wurden, dagegen.⁷⁾ Die FDP war überall gegen VB und VE, die KPD war überall dafür. Das Verhalten der Parteien zeigt recht gut, daß sie die Institute VB und VE als Möglichkeit der Kontrolle der Regierung und der Gegensteuerung einschätzten.⁸⁾

Die relevanten Regelungen von VB und VE in den deutschen LV sollen nun kurz vergleichend dargestellt werden:

VB nach den oben genannten LV können darauf gerichtet werden, "Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben".⁹⁾ Nach allen Verfassungen muß dem VB ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen, die Verfassungen von B.-W., Bay. und NRW verlangen darüber hinaus, daß der Gesetzentwurf mit Gründen versehen sein muß.¹⁰⁾ Eine bloße allgemeine Anregung, wie sie bei der Initiative auf Partialrevision der Schweizer BV nach Art. 121 Abs. 4 BV ausreicht, genügt daher nach den LV nicht. Damit sind die Landesverfassungsgeber der WRV gefolgt, die in Art. 73 Abs. 3 S. 2 WR ebenfalls einen

7) In B.-W. wurden die Regelungen von VB und VE, Art. 59, 60, 64 Abs. 3 Verf.B.-W., erst durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes B.-W. vom 16. Mai 1974 (GBl. S. 186) aufgenommen.

8) Vgl. dazu C.H.Schönherr mit den Zitaten aus den stenographischen Berichten der verfassungsgebenden Versammlungen der jeweiligen Länder.

9) So ausdrücklich allein Art. 68 Abs. 1 S. 1 Verf.NRW; letztlich geht es freilich immer um den Erlass eines Gesetzes, denn auch Änderung und Aufhebung eines Gesetzes können nur durch ein Gesetz erfolgen; jedenfalls scheidet die Regelung einer Angelegenheit, die allein der Exekutive obliegt, aus, vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW, Kommentar, 2. Aufl., Düsseldorf 1963, Art. 68 Nr. 2 a.

10) Vgl. Art. 59 Abs. 2 S. 1 Verf.B.-W.; Art. 74 Abs. 2 Verf.Bay.; Art. 71 Verf.Bre.; Art. 124 Abs. 1 S. 2 Verf.Hes.; Art. 68 Abs. 1 S. 2 Verf.NRW; Art. 109 Abs. 2 Verf. Rhl.-Pf.

ausgearbeiteten Gesetzentwurf verlangte, "damit nicht etwa nur über ein kurzes Schlagwort, über eine einfache Idee, für die ja leicht viele Stimmen zu gewinnen sein würden, abgestimmt wird, sondern damit wirklich von Grund auf erkannt werden kann, wohin der Wille der Antragsteller geht".¹¹⁾

Die Zahl der für das Zustandekommen eines VB erforderlichen Stimmen beträgt ein Zehntel der Stimmberechtigten nach Art. 74 Abs. 1 Verf.Bay., ein Sechstel nach Art. 59 Abs. 2 S. 2 Verf.B.-W. und ein Fünftel der Stimmberechtigten nach Art. 70 c Verf.Bre., Art. 124 Abs. 1 S. 1 Verf.Hes., Art. 68 Abs. 1 S. 7 Verf.NRW und Art. 109 Abs. 3 S. 1 Verf.Rhl.-Pf. Damit haben alle LV mit Ausnahme der von Bayern das Quorum für ein erfolgreiches VB erheblich höher angesetzt als die WRV, die in Art. 73 Abs. 3 S. 1 WRV die Beteiligung von einem Zehntel der Stimmberechtigten verlangte. Keine LV hat wie die Schweizer BV eine feste Zahl als Quorum festgelegt¹²⁾, weil durch einen Prozentanteil der Stimmberechtigten der wechselnden Bevölkerungszahl besser Rechnung getragen wird. Die LV haben das VB allesamt indirekt ausgestaltet, das VB ist also an die Landesregierung zu richten, die es zusammen mit einer Stellungnahme dazu dem LT vorlegt.¹³⁾ Nimmt der LT den mit dem VB begehrten Gesetzentwurf un-

11) Vgl. bei G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, aaO, Art. 73 Anm. 8 S. 389, der den Abgeordneten Hoch zitiert, aus: sten.Ber. über die Verhandlungen der verfassungsgebenden Nationalversammlung, S. 1346.

12) Art. 121 Abs. 2 BV verlangt für die Initiative auf Partialrevision der BV 50.000 Unterschriften, Art. 89 Abs. 2 BV für das Gesetzesreferendum 30.000 Stimmen.

13) Vgl. Art. 59 Abs. 2 S. 3 Verf.B.-W.; Art. 74 Abs. 3 Verf.Bay.; Art. 70 c S. 2 Verf.Bre.; Art. 124 Abs. 2 S. 1 Verf.Hes.; Art. 68 Abs. 2 S. 1 Verf.NRW; Art. 109 Abs. 2 Verf.Rhl.-Pf.

verändert an, so entfällt der VE.¹⁴⁾ Bis zum Erlaß des Landeswahlgesetzes hatten H.Nawiasky-C.Leusser die bayerische Verfassung so kommentiert, daß auch dann ein VE stattfinden müsse, wenn der LT dem VB entspricht, weil sonst ein Zehntel der Stimmberechtigten zusammen mit der einfachen Mehrheit des LT der überwiegenden Mehrheit des Volkes ihren Willen aufzwingen könne.¹⁵⁾ Unter dem Eindruck der den Verfassungen der anderen Länder entsprechenden Regelung in Art. 81 Abs. 2 Landeswahlgesetz von Bayern und dem Gegenargument, die Volksvertretung könne theoretisch mit jedem Gesetz der Mehrheit ihren Willen aufzwingen, haben H.Nawiasky-C.Leusser diese Ansicht mittlerweile aufgegeben. In der Tat haben die Initianten eines VB ihr Ziel erreicht, wenn das Parlament die begehrte gesetzliche Regelung beschließt; es geht ihnen letztlich mit dem VB darum, eine bestimmte gesetzliche Regelung und nicht hauptsächlich eine bestimmte gesetzliche Regelung durch VE zu erreichen. Im Verfassungs-Ausschuß der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung wurde diese Auffassung bereits vertreten: "Es ist kein Grund ersichtlich, warum trotz Annahme des Gegenstandes des VB durch

14) Vgl. Art. 60 Abs. 1 S. 1 Verf. B.-W.; Art. 81 Abs. 3 LWG Bay., Gesetz über Landtagswahl, VB und VE (Landeswahlgesetz) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.4.1968 (GVBl. S. 81); Art. 70 c S. 3 Verf.Bre.; Art. 124 Abs. 2 S. 2 Verf.Hes.; Art. 68 Abs. 2 S. 2 Verf.NRW; Art. 109 Abs. 4 S. 1 Verf. Rhld.-Pf.

15) In Art. 74 Abs. 4 Verf.Bay. heißt es nämlich nur: "Wenn der LT das VB ablehnt, kann er dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen." Vgl. H.Nawiasky-C.Leusser-E.Gerner, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. München 1971, Art. 74 Rdn. 6 Nr. 1. - So im Ergebnis, nicht in der Begründung, auch M.Abelein, aaO, S. 195. - Anders aber: Art. 81 Abs. 3 LWG Bayern; J.Mang-Th.Maunz-F.Mayer-K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 4. Aufl. München 1975, S. 50; T.Meder, Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, München 1971, Art. 75 Rdn. 6; H.Feneberg und A.Simader, Handkommentar zum bayerischen Landeswahlgesetz, 8. Aufl. München 1973, Art. 81, Rdn. 3.

die Volksvertretung der umständliche und kostspielige Apparat des VE in Bewegung gesetzt werden sollte. Eine Willensäußerung des Volkes, die hierzu Anlaß geben könnte, liegt jedenfalls nicht vor."¹⁶⁾

Das VB nach den deutschen LV ist starr und nicht nachgiebig ausgestaltet, der VE entfällt also nur dann, wenn das Landesparlament den Gesetzentwurf unverändert annimmt.¹⁷⁾

Lehnt der LT das begehrte Gesetz ab, so kann er in B.-W. nach Art. 60 Abs. 1 S. 2 Verf. B.-W. und in Bayern nach Art. 74 Abs. 4 Verf.Bay. einen eigenen Gesetzentwurf zur alternativen Entscheidung im VE mitvorlegen.

In Bayern ist man bei Schaffung der LV von einer sehr optimistischen Einschätzung bezüglich der Häufigkeit der Durchführung von VB und VE ausgegangen und hat daher noch folgende Bestimmung in Art. 74 Abs. 6 der LV aufgenommen: "Die VE über VB finden gewöhnlich im Frühjahr oder Herbst statt."

Alle LV schließen bestimmte Materien vom VB

16) Vgl. Bd. 1 S. 179 der sten.Ber. über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, zitiert nach H.Feneberg, aaO, Art. 81, Rdn. 3.

17) Die LV sprechen von "unverändert" "zustimmen", "annehmen", "übernehmen"; nach Art. 68 Abs. 2 S. 2 Verf.NRW und Art. 109 Abs.4 S. 1 Verf. Rhf.-Pf. entfällt der VE dann, wenn der LT dem Begehren "entspricht". Diese Vorschriften ermöglichen dem LT zwar keine sachlichen, aber doch redaktionelle Änderungen: Nimmt also der LT den im VB begehrten Gesetzentwurf zwar nicht wörtlich, aber inhaltlich gleichbedeutend mit lediglich redaktionellen Änderungen an, so wird der VE nicht durchgeführt; vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, aaO, Art. 68 Nr.2 f., S.442; S.Süsterhenn-H.Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rhf.-Pf., Koblenz 1950, Art. 109 Nr. 4 S. 397.

aus¹⁸⁾, Bayern den Staatshaushalt, Art. 73 Verf.Bay., Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz schließen Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen aus, Art. 68 Abs. 1 S. 4 Verf.NRW, Art. 109 Abs. 3 S. 2 Verf. Rhl.-Pf. In Baden-Württemberg sind VB über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz unzulässig, in Hessen VB über den Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsverordnungen, Art. 60 Abs. 6 Verf. B.-W., Art. 124 Abs. 1 S. 3 Verf.Hes. Bremen schließt den Haushaltsplan, Dienstbezüge und Steuern, Abgaben und Gebühren vom VB aus, Art. 70 Abs. 2 Verf. Bre.

Nach den Verfassungen von Hessen und Nordrhein-Westfalen kann ein VB nicht auf eine Verfassungsänderung gerichtet werden.¹⁹⁾ Nach Art. 123 Abs. 2 Verf.Hes. muß die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des LT eine Verfassungsänderung beschließen und das Volk dem zustimmen. Nach Art. 69 Abs. 1 Verf.NRW erfordert eine Verfassungsänderung die Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des LT. Kommt diese Mehrheit nicht zustande, kann sowohl der LT als auch die Regierung nach Art. 69 Abs. 2 die Zustimmung zu der begehrten Verfassungsänderung durch VE einholen, bei

18) Das tun auch die Verfassungen, die davon sprechen, daß ein VE über bestimmte Materien unzulässig sei, so Art. 60 Abs. 6 Verf. B.-W., Art. 73 Verf.Bay., Art. 70 Abs. 2 Verf.Bre; da es das Ziel eines VB ist, eine gesetzliche Regelung durch VE zu erzielen, ist ein VB über die Materien unzulässig, über die auch kein VE stattfinden darf. - Umgekehrt ist dann, wenn die Verfassung ein VB ausschließt (Art. 124 Verf.Hes., Art. 68 Abs. 1 S. 3 Verf.NRW, Art. 109 Abs. 3 Verf. Rhl.-Pf.), ein VE auf VB ausgeschlossen. - Gleichwohl kann eine Verfassung über diese Materie einen VE etwa auf Anordnung der Regierung, so Art. 68 Abs. 3 S. 1 Verf.NRW oder so die WRV in Art. 73 Abs. 4, auf Anordnung des Reichspräsidenten zulassen, vgl. dazu A.Süsterhenn-H.Schäfer, aaO, Art. 109 Nr. 3 a) aa).

19) Vgl. für Hessen W.v.Brünneck, Die Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946 in JöR NF Bd.3 (1954) S.248; W.Jellinek, Die Verfassung des Landes Hessen, in DRZ 1947, S.6. - Für NRW: Geller-Kleinrahm-Fleck, aaO, Art.64 Nr.5; a.A. A.Vogels, Die Verfassung für das Land NRW, Stuttgart und Köln 1951, Art.68 Nr.3, Art.69 Nr.3.

dem die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen muß.

Nach den Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Rheinland-Pfalz kann das VB auch auf eine Verfassungsänderung abzielen.²⁰⁾

Wird der im VB begehrte Gesetzentwurf vom LT abgelehnt, kommt es zum VE. Die für die Praxis von VB und VE äußerst wichtige Frage, ob für den VE ein Beteiligungsminimum verlangt wird, ist nach den meisten LV so gelöst wie in der Schweizer Bundesverfassung, Art. 123 I BV, und damit anders als in der WRV, Art. 75 WRV: es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ohne ein Beteiligungsminimum nach den LV von Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.²¹⁾ In Bremen entscheidet zwar grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, Art. 72 Verf.Bre. verlangt aber dann, wenn durch VE eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes herbeigeführt werden soll, eine Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung.²²⁾ Baden-Württemberg, das die modernste gesetzliche Regelung von VB und VE besitzt²³⁾, verlangt für einen erfolgreichen VE die Zustimmung von mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten, Art. 60 Abs. 5 S. 2 Verf. B.-W. Die Gefahr, daß die Gegner eines Gesetzentwurfs wie in der Weimarer Republik mit der Parole "Stimmenthaltung" (Nicht-

20) Vgl. Art. 64 Abs. 3 S. 2, 60 Abs. 1 Verf. B.-W.; Art. 75 Abs. 1 S. 1 Verf. Bay.; Art. 72 Abs. 2 Verf. Bre.; Art. 129 Abs. 1 Verf. RhL.-Pf.; zu den Voraussetzungen gleich unten.

21) Vgl. Art. 89 LWG Bay., H. Nawiasky-C. Leusser, aaO, Art. 79 Rdn. 9; Art. 124 Abs. 3 S. 2 Verf. Hes.; Art. 68 Abs. 4 S. 2 Verf. NRW; Art. 109 Abs. 4 S. 2 Verf. RhL.-Pf.

22) Dadurch wird wohl für fast alle Fälle des VE ein Beteiligungsminimum von 50 % + 1 der Stimmberechtigten verlangt. In der Gegenwart dürfte es nicht sehr viele Bereiche geben, die gesetzlich völlig ungeregelt sind, so daß auch eine "neue" gesetzliche Regelung vielfach zugleich den bestehenden Rechtszustand ändert.

23) VB und VE wurden in die LV B.-W. eingeführt mit Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 16. Mai 1974 (GBL. S. 186).

Beteiligung) einen Gesetzentwurf dadurch zu Fall zu bringen suchen, daß die geforderte Mindestbeteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten nicht erreicht wird, ist daher nach den LV nicht gegeben. Lediglich in Bremen besteht diese Möglichkeit noch für den Fall der Veränderung des bestehenden Rechtszustandes, Art. 72 Abs. 1 Verf.Bre. In Baden-Württemberg wäre die Parole "Nichtbeteiligung" an einer Abstimmung für die Gegner eines Gesetzentwurfes nicht recht sinnvoll. Es ist kein Beteiligungsminimum erforderlich, durch dessen Nichterreichung der Erfolg des VE verhindert werden könnte. Der VE ist nach Art. 60 Abs. 5 Verf. B.-W. erfolgreich, wenn ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt, mag die Beteiligung selbst auch nur ein Drittel betragen. Die Gegner eines VB tun somit gut daran, zu versuchen, mehr Nein-Stimmen als Ja-Stimmen zu erreichen.

Auch die Gefahr, sich durch Beteiligung an einem VE durch den Urnengang öffentlich als Befürworter des Gesetzentwurfes bekennen zu müssen, weil die Gegner der Abstimmung fernbleiben, ist nach den LV - für Bremen gilt das nur eingeschränkt - somit, anders als in der Weimarer Republik, nicht gegeben.

Hat der auf VB durchgeführte VE eine Verfassungsänderung zum Ziel, so verlangen die LV von Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz, daß die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt.²⁴⁾ In Bayern entscheidet auch bei VE auf VB über Verfassungsänderungen die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen.²⁵⁾ Einige Verfassungen haben

24) Vgl. Art. 64 Abs. 3 S. 3 Verf. B.-W.; Art. 72 Abs. 2 S. 1 Verf.Bre.; Art. 129 Abs. 1, 109 Verf. Rhf.-Pf.

25) Vgl. Art. 89 Abs. 1 LWG Bay., H.Nawiasky-C.Leusser aaO, Art. 75 Rdn. 5, Rdn. 1 und 3, sowie Art. 74 Rdn. 7 und 9; T.Meder, aaO, Art. 75 Rdn.8; VerfGH 2, S.181. - Will der bayerische LT eine Verfassungsänderung beschließen, so bedarf der Beschluß einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl und der Zustimmung des Volkes (obligatorisches Verfassungsreferendum) nach Art. 75 Abs. 2 Verf.Bay.

grundsätzlich die Möglichkeit, die Verfassung zu ändern, ausdrücklich beschränkt. So darf in Baden-Württemberg ein Änderungsantrag den Grundsätzen des republikanischen demokratischen und sozialen Rechtsstaats nicht widersprechen, in Bayern sind Anträge auf Änderung der Verfassung, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig. Die Verfassung von Rheinland-Pfalz hat bestimmte, im Vorspruch, in Art. 1 und Art. 74 Verf. Rhl.-Pf. niedergelegte Grundsätze der Verfassungsänderung entzogen.²⁶⁾ Dort, wo die LV keine ausdrücklichen Grenzen für ihre Änderung festgelegt haben, stößt die Möglichkeit, die Verfassung zu ändern, zumindest auf die Grenze der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG.²⁷⁾

2. Die durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide

Die nach den LV vorhandenen Möglichkeiten für das Volk, durch VB und VE an staatlichen Entscheidungen mitzuwirken, sind bisher nur sehr wenig genutzt worden.²⁸⁾

26) Vgl. Art. 64 Abs. 1 S. 2 Verf. B.-W.; Art. 75 Abs. 1 S. 2 Verf. Bay.; Art. 129 Abs. 2 Verf. Rhl.-Pf.

27) Vgl. dazu K. Hesse, aaO, S. 35 f.

28) In 3 Fällen sind die LV selbst durch VA angenommen worden. Zugleich mit den VA über die Annahme der LV fand jeweils eine gesonderte Abstimmung statt: in Hessen sprach sich die Bevölkerung am 1.12.1946 für die Aufnahme des Art. 41 in die hess. LV aus, der u.a. die Überführung des Bergbaus, der Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung u.a. Betriebe in Gemeineigentum mit Inkrafttreten der Verf. Hess. vorsah. In Bremen wurde am 12.10.1947 über Art. 47 Abs. 2 der künftigen Verf. mit folgender Frage abgestimmt: "Sollen die Betriebsvertretungen über die sozialen Fragen hinaus gleichberechtigt mit den Unternehmern auch in wirtschaftlichen und personellen Fragen des Betriebes mitbestimmen, und zwar im Benehmen mit den Gewerkschaften?" Die Frage wurde mehrheitlich bejaht und ein entsprechender Art. 47 Abs. 2 in die Verf. Bre. aufgenommen. In Rhl.-Pf. stimmte die Bevölkerung am 18.5.1947 gesondert über den III. Abschnitt des ersten Hauptteils der Verf. über Schule, Bildung und Kulturpflege ab und nahm ihn an, vgl. dazu H. Schlenker, aaO, S. 126 f.

In Baden-Württemberg, wo die Institute VB und VE erst am 16. Mai 1974 in die Verfassung eingefügt wurden, hat bisher noch kein VB und kein VE stattgefunden. Ebenso ist in Rheinland-Pfalz kein VB und kein VE durchgeführt worden. In Bremen kam es ebenfalls noch zu keinem VB; es wurde lediglich die von der Bremer Bürgerschaft beschlossene Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre im November 1970 durch einen obligatorischen VE nach Art. 70 a Verf.Bre. bestätigt.

In Hessen fand vom 3. bis 16. Oktober 1966 ein VB nach Art. 124 Verf.Hes. zur Einführung der Briefwahl statt. Bei diesem von der CDU und der FDP unterstützten VB trugen sich aber nur 237.446 Befürworter in die Eintragungslisten ein. Die Zahl entsprach nur 6,9 % der Stimmberechtigten. Da gem. Art. 124 Abs. 1 sich ein Fünftel der Stimmberechtigten zu einem erfolgreichen VB eintragen müssen, war das VB gescheitert; es fehlten 690.263 Unterschriften.²⁹⁾ Sonst kam es in Hessen nur noch zu zwei obligatorischen VE nach Art. 123 Abs. 2 Verf.Hes., in denen das Volk einer vom LT beschlossenen Verfassungsänderung zustimmte: Im VE vom 9. Juli 1950 wurde eine Änderung von Art. 75 und 137 Verf.Hes. beschlossen, womit die verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze des Verhältniswahlrechts bei Schaffung eines neuen Wahlgesetzes aufgehoben wurde.³⁰⁾ Im VE vom 8.3.1970 wurde der vom LT beschlossenen Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre vom Volk zugestimmt.³¹⁾

In Nordrhein-Westfalen fand vom 13. bis 16. Februar 1974 das erste VB statt. Eine "Aktion Bürgerwille" wandte sich darin

29) Vgl. Deutsche Presse Agentur GmbH, Hintergrund, Archiv- und Informationsmaterial, Hamburg, 23. September 1963, VB in Bund und Ländern, Teil II S. 9.

30) Vgl. G.A.Zinn-E.Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Bad Homburg vor der Höhe, 1963, Art.75 Anm.4; M.Abelein, aaO, S. 192.

31) Vgl. Hess.GVB1. 1970, S. 281; M.Abelein, aaO, S. 193.

gegen die von der Landesregierung NRW geplante Neuordnung des Ruhrgebietes, die zahlreiche Eingemeindungen von kleineren Gemeinden vorsah. Nach der im VB angestrebten gesetzlichen Regelung sollten die Gemeinden selbständig bleiben und zur Gewährleistung einer übergreifenden Planung ein Kommunalverband Ruhr gebildet werden. Das VB erreichte aber nicht die nach Art. 68 Abs. 1 S. 7 Verf.NRW erforderliche Beteiligung von einem Fünftel der Stimmberechtigten.³²⁾

In Bayern wurde bis zum Jahre 1967 kein VB durchgeführt.³³⁾ Seit 1967 sind in Bayern fünf VB initiiert und

32) Bei der Durchführung des VB gab es vielerlei Streitpunkte. So enthielten etwa das maßgebliche Gesetz über das Verfahren bei VB und VE vom 3. August 1951 (GVBl. NRW 1951, S. 103) und die Durchführungsverordnung (zum Gesetz über das Verfahren bei VB und VE vom 3. August 1951) vom 15. Mai 1952 keinerlei Bestimmungen darüber, wo und an wievielen Auslegungsorten die Gemeinden die Eintragungslisten zum VB auszulegen haben. Das führte dazu, daß eine an dem VB uninteressierte große Stadt wie Köln die Eintragungslisten für rund 860.000 Bürger in einem abgelegenen Haus in der Nähe des Hauptbahnhofes auslegte; ebenso richtete Düsseldorf nur eine einzige Eintragungsstelle in der dritten Etage eines Verwaltungshochhauses in der City ein; vgl. dazu den Bericht von Gerd Goch im Kölner Stadt-Anzeiger vom 30. Januar 1974 "Ein altes Gesetz regelt das Ringen um Neuordnung", weiter auch FAZ vom 18. Januar 1974 "Ruhrgebietsreform in der Krise".

33) Ein VB wurde nach Einreichung der für eine Zulassung erforderlichen 25.000 Unterschriften im Juli 1965 nicht zugelassen. Mit ihm hatte der Gründer der Bauernpartei, Lallinger, eine gesetzliche Regelung angestrebt, mit der verhindert werden sollte, daß die Waldbestände in Bayern Interessenten und Interessentengruppen zur Einrichtung von Industrieansiedlungen und Atomforschungsanlagen angeboten würden.

durchgeführt worden. Drei VB waren erfolgreich und führten zu einem VE.³⁴⁾

Die ersten drei der fünf initiierten VB richteten sich allesamt auf eine Änderung des Schulartikels, Art. 135 a.F. Verf.Bay. Er lautete: "Abs. 1. Die öffentlichen Volksschulen sind Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen. Die Wahl der Schulart steht den Erziehungsberechtigten frei. Gemeinschaftsschulen sind jedoch nur an Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung auf Antrag der Erziehungsberechtigten zu errichten."³⁵⁾ Damit war die Konfessionsschule auch für neu zu errichtende Schulen die Regelschule und bevorzugt gegenüber Gemeinschaftsschulen, die nur auf Antrag errichtet werden konnten.³⁶⁾

Das erste VB auf Änderung des Art. 135 Verf.Bay. war das VB mit dem Kennwort "Christliche Gemeinschaftsschule". Es wurde von der FDP initiiert und vom 20. bis 30. Januar 1967

34) Darüber hinaus wurde die bayerische Verfassung in einem VE am 1.12.1946 angenommen; bei einer Beteiligung von 75,7 % der Stimmberechtigten stimmten 70,6 % mit Ja, 29,4 % mit Nein. Zudem kam es noch zweimal zu einem obligatorischen Verfassungsreferendum; Verfassungsänderungen, die der LT beschlossen hatte, mußten gem. Art. 75 Abs. 2 S. 2 Verf.Bay. dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden: Die Herabsetzung des Alters für die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte auf 18 Jahre (Art. 7 Abs. 1 Verf.Bay.) und des Wahlbarkeitsalters auf 21 Jahre (Art. 14 Abs. 2 Verf.Bay.) wurde am 24.5.1970 mit 54,8 % Ja-Stimmen gegen 45,2 % Nein-Stimmen bei einer Beteiligung von 38,3 % der Stimmberechtigten angenommen, Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 15.6.1970 (GVBl. S. 239). - Am 1.7.1973 wurde die vom LT beschlossene Änderung der Stimmkreiseinteilung (Art. 14 Abs. 1 Verf.Bay.) und die Herabsetzung der Zehn-Prozent-Klausel auf eine Fünf-Prozent-Klausel in einem VE mit 84,8 % Ja-Stimmen gegen 15,2 % Nein-Stimmen bei 23,3 % Stimmbeteiligung vom Volk angenommen, Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 19.7.1973 (GVBl. S. 389).

35) Vgl. den Gesetzestext bei H.Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, München 1948, Art. 135.

36) Vgl. H.Nawiasky, aaO, Art. 135; Th.Meder, aaO, Art. 135 Rdn. 1.

durchgeführt.³⁷⁾ Es trugen sich 625.464 Bürger in die Eintragungslisten ein. Das entsprach einer Stimmbeteiligung von 9,3 % der Stimmberechtigten. Das VB hatte somit nicht die nach Art. 74 Abs. 1 erforderliche Beteiligung von einem Zehntel der Stimmberechtigten erhalten, es war gescheitert, 46.259 Eintragungen hatten gefehlt.³⁸⁾

Durch dieses VB war die Diskussion um den Schulartikel, Art. 135 Verf.Bay. a.F., ins Rollen gekommen. SPD und CSU brachten zur Änderung des Art. 135 Verf.Bay. a.F. zwei VB mit recht konträren Entwürfen in Gang: Das VB der SPD, dem sich auch die FDP noch angeschlossen hatte, mit dem Kennwort "Christliche Gemeinschaftsschule" wurde durchgeführt vom 3. bis 30. Oktober 1967. Es war erfolgreich mit 863.916 Eintragungen, was 12,8 % der Stimmberechtigten ausmachte.³⁹⁾ Das VB der CSU, Kennwort "Christliche Volksschule", durchgeführt vom 16.10. bis 13.11.1967, war ebenfalls erfolgreich mit 1.157.590 Eintragungen, was 17,2 % der Stimmberechtigten entsprach.⁴⁰⁾

37) Vgl. Bek. des StMdI vom 26.11.1966, StAnz. Nr. 48, im Gegenstand identisch mit dem Gesetzentwurf der FDP auf Änderung des Art. 135 Verf.Bay. (LT-Beilage 2833), der in der ersten Lesung am 13.7.1966 abgelehnt wurde (LT-Protokolle, 105. Plenarsitzung, S. 3959 ff.).

38) Vgl. die Bek. des Landeswahlleiters vom 17.3.1967 St.Anz. Nr.12.

39) Vgl. Bek. des StMdI vom 14.8.1967, St.Anz. Nr.33, mit gleichem Inhalt wie die SPD-Gesetzesvorlage (LT-Beilage 199), die in der ersten Lesung am 9.5.1967 abgelehnt wurde (LT-Protokolle, 13. Sitzung S. 473 ff.) - Zum Ergebnis vgl. die Bek. des Landeswahlleiters vom 29.12.1967, StAnz. Nr.1968 Nr. 1.

40) Vgl. dazu die Bek. des StMdI vom 5.9.1967, StAnz. Nr.36. Zum Ergebnis vgl. die Bek. des Landeswahlleiters vom 29.12.1967, StAnz. 1968 Nr. 1; vgl. weiter zu den drei VB: Deutsche Presse Agentur (dpa) GmbH, Hintergrund, Archiv- und Informationsmaterial, Hamburg, 23. September 1967, dpa-Archiv/Hb 1767, VB in Bund und Ländern, Teil II, S. 11 ff.; K.Kruis, Die Stellung des LT in den Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, in : bay.VwBl. 1973, S. 509 f.; M.Abelein, aaO, S. 191.

Dem bay. LT wurden die VB gem. Art. 74 Abs. 3 Verf.Bay. unterbreitet. Bei den LT-Beratungen einigten sich die Fraktionen des bay. LT auf einen gemeinsamen Kompromißentwurf, den auch die Initiatoren des VB befürworteten und unterstützten.⁴¹⁾ Der LT lehnte dann gem. Art. 74 Abs. 4 Verf. Bay. die beiden VB ab und beschloß, den gemeinsamen Kompromißvorschlag aller Fraktionen dem Volk zur Entscheidung mit- vorzulegen. Dieser verfassungsändernde Entwurf war vom LT in drei Lesungen jeweils mit Zweidrittelmehrheit beschlossen worden. Man ging nämlich davon aus, daß im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durch das Volk durch VB und VE für Ablehnung des VB und Mitvorlage eines eigenen Gesetzentwurfs Art. 75 Abs. 2 S. 1 Verf.Bay. mit seinem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit die gültige Abstimmungsnorm sei. Durch den Beschluß des LT-Entwurfs in drei Lesungen legte der LT somit nicht, wie Art. 74 Abs. 4 sagt, einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mit vor, sondern im VE standen die beiden VB-Entwürfe einem beschlossenen LT-Gesetz gegenüber.⁴²⁾

Durch die Einigung aller LT-Fraktionen auf einen Entwurf und die Unterstützung dieses Entwurfs durch die Initiatoren des VB war das Ergebnis des VE in Richtung auf den Entwurf des LT präjudiziert. Der VE erbrachte folgendes Ergebnis:

Stimmbeteil. Ja-Stimm. Nein-Stimm.

Gesetzentwurf Nr.1			
Bay. LT		74,8 %	3,2 %
Gesetzentw.Nr.2, CSU			
Christl.Volksschule	41,4 %	8,4 %	15,1 %
Gesetzentw.Nr.3 SPD/FDP			
Christliche Gemeinschafts- schule		13,2 %	13,5 %

41) Vgl. K.Kruis, aaO, S. 509.

42) Anders war das Vorgehen des LT beim VB "Rundfunkfreiheit", vgl. dazu sogleich unten S. 129 f.; siehe auch K.Kruis, aaO, S. 551. - Vgl. zu den rechtlichen Problemen noch T.Maunz, Zwei VE in rechtlicher Sicht, in: Bay.VwBl. 1967, S. 302 ff.

Damit war der Gesetzentwurf des LI erfolgreich. Entsprechend diesem Gesetzentwurf erhielt der Art. 135 Verf.Bay. folgende neue Fassung:⁴³⁾

"Die öffentlichen Volksschulen sind gemeinsame Schulen für alle volksschulpflichtigen Kinder. In ihnen werden die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen. Das Nähere bestimmt das Volksschulgesetz."

Statt der Konfessionsschule als Regelschule und der Möglichkeit zur Errichtung von Gemeinschaftsschulen nur auf Antrag nach Art. 135 Verf.Bay. a.F. wurde nun durch die Änderung des Art. 135 Verf.Bay. a.F. ausnahmslos die Gemeinschaftsschule eingeführt.⁴⁴⁾

Das vierte VB in Bayern mit dem Kennwort "Demokratische Gebietsreform" fand vom 10. bis 23. November 1971 statt. Es scheiterte aber mit nur 264.951 Eintragungen. Die Zahl der Eintragungen entspricht einem Prozentanteil von 3,7 % der Stimmberechtigten, es fehlten 460.370 Eintragungen für einen Erfolg dieses VB.

3. Das Volksbegehren "Rundfunkfreiheit" in Bayern

Das fünfte VB in Bayern war das VB mit dem Kennwort "Rundfunkfreiheit". Bei der Darstellung der Ziele und des Ablaufes dieses VB ergibt sich in besonderer Weise die Schwierigkeit, wie sie schon am Ende der Einleitung, unten S.20 f. angesprochen wurde, nämlich der Trennung der Darstellung der gesetzlichen Regelung von VB und VE und der durchgeführ-

43) Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 22.7.1968 (GVBl. S. 235); vgl. J.Mang-Ih.Maunz, aaO, S. 32.

44) Vgl. Th.Meder, aaO, Art. 135 Rdn. 2.

ten VB und VE von der Bewertung der Gesamterfahrung mit diesen Instituten. Eine bloße Schilderung des äußeren, formalen Ablaufs des VB würde zu wenig Information liefern, um seine Bedeutung tatsächlich bewerten zu können, eine inhaltliche Darstellung wird durch die Darstellung und bei der Darstellung kaum Wertungen vermeiden können oder mindestens Wertungen aus der Darstellung selbst offen zu Tage treten lassen. So nimmt eine gründliche Darstellung von Vorgeschichte, Ablauf und Folge des VB "Rundfunkfreiheit" zum Teil die Auswertung der damit gemachten Erfahrungen vorweg. Da die Arbeit aber untersuchen will, inwieweit gerade angesichts der verstärkten Aktivität der Bürger in BI eine Aufnahme der Institute VB und VE in das GG sinnvoll erscheint, soll das VB "Rundfunkfreiheit", das von einer BI, dem "Bürgerkomitee Rundfunkfreiheit" betrieben wurde, nicht nur in seinem äußeren Ablauf, sondern ausführlich dargestellt werden. Es handelt sich bei dem VB "Rundfunkfreiheit" außerdem um ein VB, das in jüngerer Zeit in der Bundesrepublik durchgeführt wurde. Sein Ablauf kann daher noch am ehesten Aufschluß darüber geben, welche Funktion und Bedeutung die Institute VB und VE in der demokratischen Ordnung der Bundesrepublik haben könnten.

Ziel des im Juli 1972 vom "Bürgerkomitee Rundfunkfreiheit" durchgeführten VB war die Einfügung eines Art. 111 a in die bayerische Verfassung, der die öffentlich-rechtliche Trägerschaft des Rundfunks sichern und überdies gewährleisten sollte, daß der Anteil der von Staatsregierung, Landtag und Senat in die Kontrollorgane des Rundfunks entsandten Vertreter ein Drittel nicht übersteigt.

- a) Die Änderung des bayerischen Rundfunkgesetzes und die Ankündigung privaten Rundfunks

Dem VB "Rundfunkfreiheit" vorausgegangen war eine Änderung

des bayerischen Rundfunkgesetzes.⁴⁵⁾ Nach dieser Änderung bedurfte nunmehr die Einstellung von Hauptabteilungsleitern durch den Intendanten der Zustimmung des Rundfunkrates⁴⁶⁾, die Berufung von Hauptabteilungsleitern und Direktoren durfte nur noch auf 5 Jahre erfolgen⁴⁷⁾, schließlich mußten Personalangelegenheiten im Rundfunkrat unter Ausschluß der Öffentlichkeit beraten werden.⁴⁸⁾ Der Rundfunkrat selbst sollte von 41 Mitgliedern auf 59 Mitglieder erhöht werden. Statt neun Abgeordnete konnte der LT nach Änderung des Gesetzes 21 Abgeordnete in den Rundfunkrat entsenden, wovon 13 der CSU, 7 der SPD und 1 der FDP angehörten.⁴⁹⁾

In der Öffentlichkeit befürchtete man durch dieses Gesetz eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Rundfunks, vor allem durch den Zusammenhang der verschiedenen Gesetzesänderungen: zum einen die erhebliche Erhöhung des Einflusses von Politikern im Rundfunkrat, zum anderen eine stärkere Abhängigkeit des Intendanten von eben diesem Rundfunkrat. Schließlich würde der Abschluß von Fünfjahresverträgen, so fürchtete man, die Anpassungsbereitschaft der Rundfunkmitarbeiter an die Meinung der Politiker aus Sorge um einen neuen Vertrag stark fördern und so die kritische Funktion des Rundfunks insgesamt beeinträchtigen. Schon während der Beratung des Gesetzes wurden viele Stimmen in der Öffentlichkeit laut, die vor dieser Änderung des bay. Rundfunkgesetzes warnten. Diese Stimmen reichten von Stimmen im Rundfunk selbst und fast der gesamten Presse über namhafte

45) Gesetz zur Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes vom 1. März 1972 (GVBl. S. 59).

46) Vgl. Nr. 6 des Änderungsgesetzes mit dem neuen Art. 7 Abs. 3 Nr. 3 bay. Rundfunkgesetz.

47) Vgl. Nr. 9 des Änderungsgesetzes mit dem neuen Art. 12 Abs. 4 bay. Rundfunkgesetz.

48) Vgl. Nr. 7 des Änderungsgesetzes mit dem neuen Art. 7 Abs. 4 S. 5 bay. Rundfunkgesetz.

49) Vgl. Nr. 3 a des Änderungsgesetzes mit dem neuen Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 bay. Rundfunkgesetz.

Einzelpersönlichkeiten und Verbände bis hin zu beiden Kirchen.⁵⁰⁾ Über den Inhalt des Änderungsgesetzes hinaus führte auch die Art und Weise seiner Verabschiedung⁵¹⁾ zu erheblicher Kritik und Protesten in Massenmedien und in der Bevölkerung.

50) So hat z.B. die bayerische Bischofskonferenz der katholischen Kirche zum Abschluß ihrer Frühjahrssitzung in Freising bei München eine Stellungnahme veröffentlicht, in der die bay. Bischöfe den Gesetzgeber gebeten haben, "die bewährte öffentlich-rechtliche, von der Staatsgewalt und Gruppeninteressen unabhängige Struktur von Rundfunk und Fernsehen zum Wohle der ganzen Gesellschaft unangetastet zu lassen"; vgl. die Broschüre "Freiheit für Funk und Fernsehen in Bayern" vom Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit (Hrsg.) München, 2. Aufl., S. 26. - Der Fernsehbeauftragte der Evangelischen Kirche in Deutschland, Pfarrer Dr. Robert Geisendörfer, schrieb in einem Brief an den CSU-Fraktionsvorsitzenden Dr. Ludwig Huber am 2.2.1972 u.a.: "Das Gesetz über den bay. Rundfunk wird von Kennern anerkannt und geschätzt. Die CSU schickt sich nun an, aus einem der besten Rundfunkgesetze der BRD ein schlechtes, wenn nicht sogar das schlechteste zu machen."; abgedruckt in Evangelischer Pressedienst Nr. 5 vom 5.2.1972; vgl. auch P. Glotz, Rundfunkfreiheit, Parteikontrolle und Kommerzialisierung, Die medienpolitische Auseinandersetzung in Bayern als ein Testfall für die Bundesrepublik, in: Neue Gesellschaft Nr. 19, 1972, S. 412-416; vgl. weiter die Sendung des Bay. Rundfunks im Deutschen Fernsehen (ARD) vom 23.2.1972 mit dem Titel "Streit um Rundfunk in Bayern"; abgedruckt in: Rundfunk und Fernsehen, 20. Jg. 1972/1, S. 110-118; vgl. auch die Diskussion um die Stimmen in der Öffentlichkeit im bay. LT, Sten.Ber. 7/33 vom 22.2.72, S. 1682 ff, 1710 f.

51) Bereits vor Beginn der Beratungen über die Änderung des bay. Rundfunkgesetzes hatte der CSU-LT-Abgeordnete Handlos in einem parteiinternen Papier an seine LT-Kollegen geschrieben: "Auch für die bay. CSU ist es mittlerweile und nicht nur im Hinblick auf die Bundestagswahl 1973 höchste Zeit, den Standort in der Medienpolitik zu überdenken und die entsprechenden Schlüsse daraus zu ziehen." So zitiert von Egon Lutz in den Nürnberger Nachrichten vom 5./6. Febr. 1972 in der Kolumne "Die CSU-Welle"; der FDP-Abgeordnete Dr. Flath zitierte den obigen Satz in der LT-Sitzung vom 23.2.1972, der Abgeordnete Handlos, der sich sofort danach zu Wort meldete, widersprach nicht, den Satz geschrieben zu haben; vgl. Sten.Ber. 7/34 vom 23.2.1972 S. 1708.

So ist dieses Gesetz in sehr kurzer Zeit beraten und beschlossen worden: Am 22. Januar 1972 hatte der damalige CSU-Fraktionsvorsitzende Huber auf einer Pressekonferenz erklärt, die CSU wolle in Kürze größere Rechte des Rundfunkrates und der Bürger im Rundfunk verwirklichen.⁵²⁾

Am 27. Januar 1972 beriet der bayerische LT bereits in erster Lesung den CSU-Gesetzentwurf für eine Novellierung des Rundfunkgesetzes. Da die Amtsperiode des alten Rundfunkrates am 29. Februar 1972 ablief, sollte das Gesetz bis dahin in Kraft treten. Trotz aller Eile konnte der bay. LT die vom bay. Senat gem. Art. 41 Abs. 2 S. 1 Verf. Bay. erhobenen Einwendungen nach einer Nachtsitzung erst am 1. März morgens um 1.04 Uhr zurückweisen.⁵³⁾ Das Ziel der CSU, eine Verabschiedung des Gesetzes vor Ablauf der Amtszeit des alten Rundfunkrates, wurde somit nicht erreicht. Am 2. März unterzeichnete der bay. Ministerpräsident Goppel das Gesetz, das rückwirkend zum 1. März in Kraft trat. Während der Beratung fand weder eine Anhörung von Fachleuten noch des damals amtierenden noch des bereits gewählten nächsten Intendanten statt.⁵⁴⁾ Der bayerische Senat wurde durch die Art und Weise, wie seine Einwendungen behandelt wurden, brüskiert. Als zweite Kammer kann der bay. Senat gem. Art. 41 Abs. 2 S. 1 Verf. Bay. Einwendungen gegen ein vom LT beschlossenes Gesetz erheben. Gem. Art. 41 Abs. 2 S. 3 Verf. Bay. beschließt der LT, ob er diesen Einwendungen Rechnung tragen will. Nachdem der LT am 24.2.1972 in dritter Lesung das Gesetz zur Änderung des bay. Rundfunk-

52) Vgl. dazu SZ München vom 24. Jan. 1973 "Die Chronik einer Auseinandersetzung".

53) Die Zeit wurde festgehalten vom Präsidenten des bay. LT Hanauer; bei Schließung der Abstimmung war es 1.14 Uhr, die Sitzung wurde wieder aufgenommen um 1.19 Uhr, Sten.Ber. 7/36 vom 29.2.1972, S. 1915 f.

54) Sten.Ber., aaO, S. 1689, 1707; vgl. auch Der Spiegel Nr. 11/148 vom 6. März 1972 mit einem Kommentar von Clemens Münster, Fernsehdirektor des Bayerischen Rundfunks von 1954 bis 1971 bis zu seiner Pensionierung mit 65 Jahren, mit dem Titel "Böses Spiel in miserablen Stil".

gesetzes beschlossen hatte, tagte er bereits am 29.2.1972, Beginn der Sitzung um 16.07 Uhr, mit folgendem einzigem Tagesordnungspunkt: "Stellungnahme zu etwaigen Einwendungen des Bay. Senats zum Gesetz zur Änderung des Bay. Rundfunkgesetzes".⁵⁵⁾ Der Senat, der durch diese Terminfestsetzung der LT-Beratungen unter einen erheblichen Zeitdruck gebracht worden war, beriet zu Beginn der LT-Sitzung noch über die Erhebung von Einwendungen. Der LT vertagte sich daraufhin auf 18.00 Uhr. Um 17.00 Uhr lag den LT-Abgeordneten ein Papier mit den Einwendungen des Senats vor.⁵⁶⁾ Der Senat befürchtete von dem neuen Rundfunkgesetz eine verfassungswidrige Einschränkung der Unabhängigkeit des bay. Rundfunks durch die Ausweitung des Staatseinflusses auf den Rundfunk.⁵⁷⁾

Sofort begannen der Kulturpolitische Ausschuß und der Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen mit den Beratungen über die Einwendungen des Senats. Erst nach 20.00 Uhr gaben sie im LT ihr mehrheitliches Votum ab, den Einwendungen des Senats nicht Rechnung tragen zu wollen.⁵⁸⁾ Im Anschluß daran kam es im bay. LT zu erregten Debatten; die CSU-Mehrheit wollte eine Verabschiedung des Gesetzes noch am 29. Februar erreichen, SPD- und FDP-Opposition dies verhindern. Auf Antrag der CSU wurde der Schluß der Rednerliste beschlossen, bevor die Sachaussprache überhaupt begonnen hatte, die Redezeit wurde auf 3 Minuten begrenzt.⁵⁹⁾ Der für Rundfunkfragen zuständige Minister für Unterricht und Kultur, Prof. Dr.H.Maier, war während der Sitzung nicht

55) Vgl. Sten.Ber., aa0, S. 1862; der bay. Senat hat nach Art. 41 Abs. 2 S. 1 Verf.Bay. 1 Monat Zeit, Einwendungen zu erheben, bei einer Erklärung des Gesetzes durch den LT für dringlich bleibt ihm nach Art. 41 Abs. 2 S. 2 eine Woche Zeit für die Erhebung von Einwendungen.

56) Vgl. Sten.Ber., aa0, S. 1867, 1869.

57) Vgl. dazu auch die Sten.Ber. S. 1879 f.

58) Siehe Sten.Ber., aa0, S. 1866 f., 1874, 1875 f.

59) Vgl. Sten.Ber., aa0, S. 1872 f., 1876 f., 1878.

anwesend. Die Opposition verlangte, daß der LT von seinem Recht gem. Art. 24 Abs. 1 Verf.Bay. Gebrauch mache, das Erscheinen jedes Ministers verlangen zu können, und den Kultusminister herbeirufe. Während einer hitzigen Debatte über diese Frage kam es zu einer fernmündlichen Verständigung mit dem Minister, der zusagte, in Kürze im LT zu erscheinen. Es stellte sich dabei heraus, daß der Kultusminister Prof.Dr.Maier zu Hause gewesen war.⁶⁰⁾ Bei der dennoch über die Frage der Herbeiholung des Ministers nach Art. 24 Abs. 1 Verf.Bay. auf Antrag der Opposition durchgeführten namentlichen Abstimmung stimmten die CSU-Abgeordneten bis auf einen Abgeordneten geschlossen gegen die Herbeiholung, die SPD- und FDP-Abgeordneten dafür. Der damalige Vorsitzende des Rundfunkrates und designierte Intendant des bay. Rundfunks, der CSU-Abgeordnete Reinhold Vöth, enthielt sich der Stimme.⁶¹⁾ Zwischen dem Ende der Abstimmung und der Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses um 22.06 Uhr erschien der Kultusminister Dr. Maier im LT. Obwohl er von der Opposition zu einer Stellungnahme zu den Einwendungen des Senats aufgefordert wurde, ergriff er nicht das Wort.⁶²⁾ Nach weiteren hitzigen Debatten wurde das Gesetz erst am folgenden frühen Morgen des 1. März 1972 um 1.14 Uhr vom LT beschlossen.⁶³⁾

60) Vgl. Sten.Ber., aa0, S. 1888.

61) Vgl. Sten.Ber., aa0, S. 1890.

62) Vgl. Sten.Ber., aa0, S. 1890.

63) Vgl. Sten.Ber., aa0, S. 1915. Der Präsident des bay. LT, der CSU-Abgeordnete Hanauer, sagte am Schluß der Sitzung: "Ich wünsche dem Hohen Hause, daß bei der zukünftigen gesetzgeberischen Arbeit nie mehr ein derart zu Unruhe und Emotion führender Zeitdruck einsetzen möge, so daß das Parlament zwar zügig aber mit der nötigen Zeit die Gesetze beraten kann." Sten.Ber., aa0, S.1916. Der evangelische Landesbischof Dietzfelbinger z.B. erklärte zum Zustandekommen des Gesetzes: "Ich habe der Meinung zugestimmt, daß die CSU hier undemokratisch, ohne genügende Anhörung anderer Meinungen und viel zu rasch vorgehe.", zitiert aus der Broschüre des Landesbürgerkomitees Rundfunkfreiheit, aa0, S. 28.

Neben der Änderung des bay. Rundfunkgesetzes waren Stellungnahmen von CSU-LT-Abgeordneten über baldige Initiativen zur Schaffung von Möglichkeiten für privaten Rundfunk die zweite Ursache für die Gründung des Bürgerkomitees "Rundfunkfreiheit".⁶⁴⁾ So erklärte der damalige CSU-Fraktionsvorsitzende Ludwig Huber auf einer Pressekonferenz am 22. Januar 1972, die CSU wolle sich auf die Möglichkeit eines Privatfunks einrichten⁶⁵⁾, der LT-Abgeordnete Stein forderte im Frühjahr, angeblich frei werdende Frequenzen der Sender "Free Europe" und "Liberty" sollten vorsorglich für bay. private Rundfunksender reserviert werden; der LT-Abgeordnete Dr. Schosser hatte angekündigt, daß die erste Lesung eines Gesetzes zur Ermöglichung privater Fernseh- und Rundfunkveranstaltungen bereits vor der Sommerpause im bay. LT stattfinden werde.⁶⁶⁾

- b) Die Durchführung des Volksbegehrens "Rundfunkfreiheit" durch das "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit"

Die Ankündigung von Plänen für einen privaten Rundfunk trafen auf eine Öffentlichkeit, die durch Inhalt und Art und Weise der Änderung des bay. Rundfunkgesetzes mehr als hellhörig geworden war. Am 15. März 1972 konstituierte sich ein

64) So das "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" in seiner Broschüre, aaO, S. 6, 7.

65) Vgl. SZ vom 24. Januar 1973, München, Die Chronik einer Auseinandersetzung.

66) So im Kommentar des damaligen Vorsitzenden des Rundfunkrats und designierten Intendanten des Bay. Rundfunks, des CSU-LT-Abgeordneten Reinhold Vöth, in Der Spiegel Nr. 14/72 vom 27. März 1972 S. 89 mit dem Titel "Unnötige Hast"; vgl. auch in der gleichen Nummer den Artikel auf S. 87, Titel: "In Wartestellung". - Ebenso Ludwig Maaßen in: Die Zeit, Hamburg, vom 29. Dezember 1972, in dem Artikel "VB, Blinzeln nach links, Die CSU taktiert mit dem Rundfunkgesetz". - Ebenso Roswin Finkenzeller in: FAZ vom 10. Januar 1973 in dem Artikel "Am Ende des Rundfunkgesetzes in Bayern".

Teil dieser Öffentlichkeit in dem überparteilichen "Landeskomitee Rundfunkfreiheit". Vorsitzender des Komitees wurde Prof.Dr.Paul Noack, stellvertretender Vorsitzender der DGB-Landesvorsitzende und Senator Wilhelm Rothe, stellvertretende Vertrauensmänner wurden der Journalist und Senator Dr.Ernst Müller-Meiningen jr. und Pfarrer Adolf Sommerauer. Als bald gab das Komitee eine Broschüre "Freiheit für Funk und Fernsehen in Bayern" heraus, in der es u.a. das Selbstverständnis des Landesbürgerkomitees sowie Grund und Ziel der Initiative darstellte. Das Komitee verstand sich selbst so: "Das Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit ist eine überparteiliche, spontane Initiative von Frauen und Männern aus allen Schichten der Bevölkerung und aus allen politischen Gruppierungen. In ihm haben sich Wissenschaftler, Künstler, Arbeiter, Angestellte und Beamte, Hausfrauen, Gewerkschafter, katholische und evangelische Geistliche, Schriftsteller, Journalisten, Oberbürgermeister und Bürgermeister, Sportler und Abgeordnete und viele andere Berufsgruppen zusammengefunden."⁶⁷⁾

Auch die Gründe für die Initiative zur Bildung des Bürgerkomitees stellte das Komitee in seiner Broschüre dar. Unter der Überschrift "Das ist der Grund der Initiative" schrieb das Komitee dort: "In einem Blitzverfahren wurde das bisherige Bay. Rundfunkgesetz, das von in- und ausländischen Fachleuten als eines der besten Rundfunkgesetze der Bundesrepublik bezeichnet worden ist, so geändert, daß die politischen Parteien, insbesondere die CSU, auf die Programmgestaltung wesentlich mehr Einfluß nehmen können. Weitere Maßnahmen sollen folgen, um Rundfunk und Fernsehen in den Griff zu bekommen. So ist zum Beispiel daran gedacht, private Rundfunk- und Fernsehanstalten zu gründen, die von einigen wenigen Gruppen finanziert und damit auch kontrolliert werden."⁶⁸⁾

67) So die Broschüre des Landesbürgerkomitees. aaO, S. 10.

68) So die Broschüre des Landesbürgerkomitees. aaO, S. 7.

Zum Ziel des Komitees, der Einfügung eines Art. 111 a in die bay. Verfassung durch VB und VE, äußerte sich das Komitee so: "Die vorgeschlagene Verfassungsänderung begrenzt den Einfluß des Staates und der politischen Parteien im Rundfunkrat des Bay. Rundfunks und stellt klar, daß private Rundfunk- und Fernsehanstalten in Bayern nicht zulässig sind. Dadurch soll auch das bei vielen ausländischen Stationen zu beobachtende Abgleiten der Programme in Rohheit, Brutalität und Primitivität verhindert werden. Vor allem soll sichergestellt werden, daß sich jeder Bürger frei informieren kann."⁶⁹⁾

Das Vorhaben des "Landesbürgerkomitees Rundfunkfreiheit" fand in der Öffentlichkeit breite Zustimmung und Unterstützung. Viele namhafte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens wurden Mitglieder des Komitees und wirkten durch ihren Ruf als Multiplikatoren in der Öffentlichkeit für die Ziele des Komitees. Beispielhaft seien einige Mitglieder genannt: Volkmar Gabert, SPD-Landes- und Fraktionsvorsitzender, Dr. Hildegard Hamm-Brücher, Vorsitzende der FDP-LT-Fraktion, Erich Kästner, Prof. Dr. Kurt Sontheimer, Dr. Hans-Jochen Vogel, früherer Oberbürgermeister von München.⁷⁰⁾ Neben einer Fülle von Einzelpersonen traten auch viele Organisationen dem Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit als Mitglieder bei. Dazu gehörten u.a. die SPD, Landesverband Bayern, die FDP, der DGB, die DAG, die Rundfunk-Fernseh-Film-Union (RFFU), der Verband der Schriftsteller (VS), der Bayerische Journalistenverband, der Bund der Deutschen Katholischen Jugend.⁷¹⁾

69) Vgl. die Broschüre des Landesbürgerkomitees, aaO, S. 9.

70) Vgl. in der Broschüre des Komitees diese und die weiteren prominenten Mitglieder des Komitees, die dort auf drei Seiten aufgeführt sind, aaO, S. 19-21.

71) Vgl. diese und weitere Organisationen, die Mitglieder des Komitees waren, in der Broschüre, aaO, S. 19.

Durch die Aktivität vieler Einzelner, von vielen Verbänden, durch die Behandlung in Rundfunk und Fernsehen, durch Presseberichte war bald eine Öffentlichkeit hergestellt, die bereit war, sich für die Erhaltung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Rundfunks und für die Verminderung des Parteieneinflusses auf den Rundfunk zu engagieren. Bereits 9 Tage nach Konstituierung des Bürgerkomitees am 24. März 1972 wurde beim Innenminister der Zulassungsantrag für das VB Rundfunkfreiheit eingereicht. Statt der nach Art. 70 Abs.1 S. 3 LWG erforderlichen Zahl von 25.000 Unterschriften hatten 90.000 den Antrag unterschrieben.⁷²⁾ Der Innenminister gab dem Zulassungsantrag gem. Art. 72 Abs. 1 LWG am 27. April 1972 statt. Nach Beschaffung und Versendung der Eintragungslisten durch die Antragsteller auf deren Kosten⁷³⁾ wurde das VB "Rundfunkfreiheit" vom 27. Juni bis zum 10. Juli 1972 durchgeführt.⁷⁴⁾ Es trugen sich 1.006.679 Stimmberechtigte in die Unterschriftenlisten ein, was einer Beteiligung von 13,9 % der Stimmberechtigten entspricht. Die Beteiligung von einem Zehntel der Stimmberechtigten, die Art. 74 Abs.1 Verf.Bay. fordert - das wären 725.000 Unterschriften -, wurde also überschritten.

c) Die Behandlung des Volksbegehrens im bayerischen Landtag

Das VB wurde dann vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung gem. Art. 74 Abs. 4 Verf.Bay. dem LT unterbreitet. In ihrer Stellungnahme vom 19. September 1972 äußerte die Staatsregierung Bedenken wegen des Ausschlusses jeglichen

72) Vgl. die Broschüre des Komitees, aaO, S.8.

73) Das bestimmt Art. 74 Abs. 1 LWG; vgl. dazu H.Feneberg-A.Simader, aaO, Art. 74 Rdn. 2.

74) Vgl. die Bek. des StMdI vom 27.4.1972. StAnz. Nr. 18.

75) Vgl. die Bek. des Landeswahlleiters vom 22.8.1972, StAnz. Nr. 34.

Privatfunks.⁷⁶⁾ Der bay. Senat schlug in seiner gutachtlichen Stellungnahme, die gem. Art. 80 Abs. 1 S. 2 LWG einzuholen war, vor, der Rundfunk solle nur in öffentlicher Verantwortung betrieben werden, was einen Privatfunk nicht ausschließen würde.⁷⁷⁾

Der bay. LT beriet nun im Folgenden über drei Fragen:

1. das Bestreiten der Rechtsgültigkeit des VB gem. Art. 81 Abs. 5 LWG. Bei Bestreiten der Rechtsgültigkeit müßte auf Antrag von Unterzeichnern des VB der Bay. Verfassungsgerichtshof über die Rechtsgültigkeit entscheiden.⁷⁸⁾ Als Zweites beriet der LT gleichzeitig für den Fall, daß der Verfassungsgerichtshof die Rechtsgültigkeit bejahen würde, über die Ablehnung des VB gem. Art. 74 Abs. 4, 1. Hs. Verf. Bay. Zum Dritten beriet der LT über die Mit-Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfs gem. Art. 74 Abs. 4, 2. Hs.⁷⁹⁾

76) Vgl. SZ vom 24. Januar 1973 "Die Chronik einer Auseinandersetzung".

77) Vgl. SZ vom 24. Januar 1973 "Die Chronik einer Auseinandersetzung".

78) Vgl. H.Feneberg-A.Simader, aaO, Art. 81 Rdn. 9 und 10. Dabei reicht es aus, wenn der Antrag von einem Unterzeichner gestellt wird, vgl. Rdn. 13. - Die Prüfung der Rechtsgültigkeit bezieht sich sowohl auf formelle wie auf materielle Rechtmäßigkeit. Bei einer angestrebten Verfassungsänderung durch VB ist also materiell-rechtlich zu prüfen, ob das Begehren nicht nach Art. 75 Abs. 1 S. 2 Verf.Bay. unzulässig ist, weil es den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widerspricht; vgl. dazu H.Feneberg-A.Simader, aaO, Art. 81, Rdn. 9 und 10; H.Nawiasky-C.Leusser, aaO, Art. 74, Rdn. 6; T.Meder, aaO, Art. 74 Rdn. 5.

79) Das ist nach einhelliger Ansicht möglich, vgl. H.Feneberg-A.Simader, aaO, Art. 81 Rdn. 12; vgl. auch die Beratungen in der 51. Plenarsitzung des bay. LT vom 13.12.1972, S. 2703 f., S. 2736 und in der 52. Sitzung am 14.12.1972, S. 2787; siehe auch K.Kruis, aaO, S. 510. - Die Beratung über Ablehnung des VB und Mitvorlage eines eigenen Entwurfs für den Fall der Erklärung der Rechtsgültigkeit des VB durch den Verfassungsgerichtshof erfolgte auch wegen der Unklarheit über die Auslegung des Art. 74 Abs. 5 Verf.Bay. Man ist sich nicht einig darüber, ob die Drei-Monats-Frist für die Behandlung eines VB durch den LT durch das Bestreiten der Rechtsgültigkeit unterbrochen wird, nur gehemmt wird oder etwa gar weiterläuft.

In seiner Sitzung vom 13.12.1972 bestritt der LT mit einfacher Mehrheit der Stimmen der CSU-Fraktion die Rechtsgültigkeit des VB. Der für Verfassungsfragen zuständige Innenminister Merk, der das VB nach Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit am 27. April zugelassen hatte, stimmte dabei für die Rechtsgültigkeit. Die Mehrheit hielt das VB deshalb für nicht rechtsgültig, weil das Verbot privaten Rundfunks gegen Art. 75 Abs.1 S.2 i.V.m. Art. 110, 112 Verf.Bay. und gegen Art. 5 GG verstoße.⁸⁰⁾ Die Mehrheit war also der Auffassung, die mit dem VB begehrte Verfassungsänderung widerspreche dem Recht auf freie Meinungsäußerung, Art. 110 Verf.Bay., dem Recht auf unbeschränkten Rundfunkempfang, Art. 112 Abs. 2 Verf.Bay., sowie dem Art.5 GG; eine nähere Spezifizierung der angenommenen Verletzungen der bayerischen Verfassung sowie, inwieweit Art. 5 GG verletzt sei, wurde nicht vorgenommen. Da die verletzten Normen zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung gehören, sei nach Ansicht der LT-Mehrheit eine derartige Verfassungsänderung gem. Art. 75 Abs. 1 S. 2 Verf.Bay. unzulässig und das VB daher nicht rechtsgültig.

Im LT bestand bei der Abstimmung Einigkeit darüber, daß der Beschluß über die Rechtmäßigkeit eines VB mit einfacher Mehrheit getroffen werden kann, auch wenn es sich um eine Verfassungsänderung handelt.⁸¹⁾ Streit entstand aber bei der Frage, welche Mehrheit erforderlich ist, wenn der LT ein VB, das eine Verfassungsänderung begehrt, ablehnt und beschließt, gem. Art. 74 Abs. 4 Verf.Bay. dem Volk einen eigenen Entwurf zur Entscheidung mitvorzulegen. Im Jahre

80) Vgl. die 51. Plenarsitzung des bay. LT vom 13.12.1972, S. 2733 der Sten.Ber.; bei der Abstimmung stimmten 104 Abgeordnete für das Bestreiten der Rechtsgültigkeit, 77 dagegen, 3 Abgeordnete enthielten sich der Stimme.

81) So auch K.Kruis, aaO, S. 514; ebenso H.Feneberg-A.Simader, aaO, Art. 81 Rdn. 10.

1968 war der bei der Behandlung der VB zur Änderung des Schulartikels, Art. 135 Verf.Bay., von den Fraktionen vereinbarte Kompromiß-Entwurf in drei Lesungen jeweils mit Zweidrittelmehrheit beschlossen worden, wobei der LT-Präsident Hanauer Art. 75 Abs. 2 S. 1 Verf.Bay. als gültige Abstimmungsnorm ansah.⁸²⁾ Auch bei der ersten Lesung des VB Rundfunkfreiheit stellte der LT-Präsident für die Überweisung des VB an die Ausschüsse die Notwendigkeit der Zweidrittelmehrheit fest.⁸³⁾ Bei der zweiten Lesung des VB "Rundfunkfreiheit" distanzierte sich der LT-Präsident von seinem früheren Eintreten für den Art. 75 Abs. 2 S. 1 Verf.Bay. als zutreffende Abstimmungsnorm.⁸⁴⁾ Unter lebhaftem Protest der Opposition beschloß der LT daraufhin in zweiter Lesung mit der einfachen Mehrheit der CSU-Fraktion, für den Fall der Rechtsgültigkeit des VB dieses abzulehnen und dem Volk gem. Art. 74 Abs. 4 Verf. Bay. einen eigenen Gesetzentwurf mit folgendem Wortlaut zur Ent-

82) Vgl. Sten. Ber., 6. WP, 43. Sitzung, S. 2133 f.

83) Vgl. Sten. Ber., 7. WP, 48. Sitzung, S. 2564 ff., besonders S. 2566, 2567, 2587, 2588; vgl. auch Kruis, aaO, S. 510.

84) Vgl. dazu Sten. Ber., 7. WP, 51. Sitzung am 13.12.72, S. 2751, 52. Sitzung am 14.12.1972, S. 2774 ff., 2788 f.

scheidung mitvorzulegen;⁸⁵⁾ "Abs. 1. Die Rundfunkfreiheit wird im Rahmen von Art. 110 und 112 Verf.Bay. sowie Art. 5 Grundgesetz gewährleistet. Der Rundfunk darf von politischen Parteien nicht abhängig sein.

Abs. 2. Der Rundfunk hat durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung der Information und durch Ausgewogenheit der Kommentierung der freien Meinungsbildung des Staatsbürgers zu dienen. Er hat zur Bildung und Unterhaltung beizutragen und in seinen Sendungen die freiheitlich demokratische Grundordnung, die Menschenwürde und die religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen zu achten.

85) Vgl. Sten.Ber., 51. Sitzung, S. 2695, 2698 f., 2734 ff., 52. Sitzung, S. 2740-2748, S. 2764 ff., 2785 ff. Obgleich der plötzliche Sinneswandel des LT-Präsidenten und der CSU-Fraktion sich offenkundig aus Anlaß der fehlenden Zweidrittelmehrheit einstellte, ist die Auffassung als solche wohl zutreffend; so auch H.Nawiasky-K.Leusser, aaO, Art. 75 Rdn. 5, T.Meder, aaO, Art. 74 Rdn. 7, H.Feneberg-A.Simader, Art. 81 Rdn. 8. Zum einen bedarf es einer qualifizierten Mehrheit nur im abschließenden Gesetzesbeschluß in der 3. Lesung, vgl. K.Kruis, aaO, S. 511 f.; so schon für die WRV W.Jellinek in HdBDStR II § 73, S. 182; G.Anschütz, aaO, Anm. 5 zu Art. 76 WRV; ebenso für das GG vgl. den Beschluß des BT zur grundsätzlichen Auslegung der Geschäftsordnung gem. § 129 GOBT, BT-Drucks. I/4454 und BT-Sten.Prot. I S. 13, weiter ebenso T.Maunz, Deutsches Staatsrecht, 20.Aufl., München 1975, § 27 V 4; H.v.Mangoldt-F.Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. III, 2.Aufl., München 1974, Anm. V 2a zu Art. 79 GG; B.Schmidt-Bleibtreu, aaO, Art. 79 GG Rdn. 9; H.Trossmann, Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages, Kommentar in alphabetischer Ordnung zu der GOBT, den einschlägigen Art. des GG und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen nach dem Stand vom 1. Januar 1967, Bonn, S. 152. Zudem spricht Art. 74 Abs. 4 Verf.Bay. von der Mitvorlage eines "Gesetzentwurfs". Es soll also nicht ein in drei Lesungen beschlossenes Gesetz vorgelegt werden, wengleich das beim VB zum Schulartikel 1968 geschehen ist. Der Beschluß des LT, ein VB abzulehnen und dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf mitvorzulegen, ist kein Gesetzesbeschluß. - Überdies stellt das Verfahren nach Art.74 Verf.Bay. ein eigenes Gesetzgebungsverfahren dar; im Rahmen dieses Verfahrens beschließt der LT, wie es Art.23 Verf.Bay. regelt, mit einfacher Mehrheit. Die Regelung des Art.75 Abs.2 Verf.Bay., daß LT-Beschlüsse auf Änderung der Verfassung einer Zweidrittelmehrheit im LT und der Zustimmung des Volkes in obligatorischen Referendum bedürfen, finden auf Beschlüsse des LT im Gesetzgebungsverfahren nach Art.74 Verf.Bay. keine Anwendung.

Die Verherrlichung von Gewalt und Darstellungen, die das allgemeine Sittlichkeitsgefühl grob verletzen, sind unzulässig.

Abs. 3. Rundfunk darf nach Maßgabe von Abs. 1 nur in öffentlicher Verantwortung betrieben werden. Alle in Betracht kommenden gesellschaftlich bedeutsamen Kräfte müssen angemessen berücksichtigt sein. Für den Rundfunk müssen Leitsätze verbindlich sein, die Ausgewogenheit der Programme, Sachlichkeit, gegenseitige Achtung und den Schutz vor Verunglimpfung gewährleisten."

Damit war also anders als im VB-Entwurf weder der Einfluß der Vertreter des LT im Rundfunkrat auf ein Drittel beschränkt, noch ein privater Rundfunk unter öffentlicher Kontrolle ausgeschlossen. Nun hätte auf Antrag eines Unterzeichners⁸⁶⁾ des VB der bay. Verfassungsgerichtshof gem. Art. 81 Abs. 5 S. 2 LWG über die Rechtsgültigkeit des VB entscheiden müssen.

Schon die Tatsache der Eventualablehnung des VB und des Eventualbeschlusses der Mitvorlage eines eigenen Gesetzentwurfs für den Fall der Rechtsgültigkeit des VB zeigt, daß die CSU sich nicht sicher war, ob der Verfassungsgerichtshof die Ansicht teilen würde, daß eine Verankerung des Verbots privaten Rundfunks unzulässig gem. Art. 75 Abs. 1 S.2 Verf.Bay. sei, weil sie den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen würde. Die Aussicht auf einen VE, bei dem ja in Bayern nach Art. 89 Abs. 1 LWG die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ohne ein Beteiligungsminimum entscheidet, erschien der CSU angesichts der breiten Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen privaten Rundfunk

86) Aus Rechtsschutzgründen reicht nach h.M. dazu der Antrag eines einzigen Unterzeichners des VB; vgl. H.Feneberg-A.Simader, aaO, Art. 81 Rdn. 13.

und gegen die Ausdehnung des Staatseinflusses im Rundfunkrat auch nicht gerade verlockend.⁸⁷⁾

- d) Die Entwicklung bis zum Beschluß eines neuen Art. 111 a der Verfassung des Freistaates Bayern durch den bayerischen Landtag und der anschließende Volksentscheid

Die CSU nahm daher Kontakte zu dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" und den das Komitee unterstützenden Parteien SPD und FDP auf mit dem Ziel, einen Kompromiß auszuhandeln, der verhindern sollte, daß zum einen der bay. Verfassungsgerichtshof möglicherweise gegen die CSU und für die Rechtsgültigkeit des VB entscheiden würde, zum anderen, daß danach das Volk im VE alternativ über den VB-Entwurf des Bürgerkomitees und über den mit den CSU-Stimmen beschlossenen LT-Entwurf abstimmen würde. Erste Kontakte von CSU-Mitgliedern zu dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Volkmar Gabert und der FDP-Vorsitzenden Frau Hildegard Hamm-Brücher sollen bereits während der LT-Sitzung am 14.12.1972 stattgefunden haben.⁸⁸⁾ Zwischen dem 14. Dezember 1972 und dem 11. Januar 1973 kam es zu vielerlei Kontakten zwischen Vertretern der CSU, dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" und Vertretern von SPD und FDP; in der Presse tauchten zahlreiche

87) Zu den Aussichten eines VE schrieb die konservative FAZ: "... Das Bürgerkomitee war auf dem von der bay. Verf. vorgeschriebenen langen Marsch zur Änderung eben dieser Verf. ein beachtliches Stück vorangekommen. Die Unterschriftenaktion, genannt 'Volksbegehren', war ein Erfolg gewesen, nach welchem kaum noch jemand daran zweifelt, daß auch der 'Volksentscheid', ein Abstimmungsakt der Bevölkerung, im Sinne des Komitees ausfallen würde." Roswin Finkenzeller in der FAZ vom 10. Januar 1973 im Artikel "Am Ende des Rundfunkstreits in Bayern".

88) Vgl. den Artikel von M.Stiller "Richter müssen über Rundfunkstreit entscheiden", in der SZ vom 15. Dezember 1972.

Meldungen über Stellungnahmen einzelner Persönlichkeiten zum Problem des VE auf. Dabei deutete sich an, daß die CSU sich notgedrungen dem Entwurf des Bürgerkomitees annäherte⁸⁹⁾; das Bürgerkomitee selbst war sehr zurückhaltend: angesichts der guten Erfolgchancen für einen VE bestand kein Anlaß, von den eigenen Vorstellungen abzugehen, zudem war das Komitee seiner Basis, der Öffentlichkeit, die über 1 Million Unterschriften geleistet hatte, verpflichtet.⁹⁰⁾

Am 11. und 22. Januar 1973 kam es dann zu zwei Spitzengesprächen zwischen den Vertretern des Bürgerkomitees Rundfunkfreiheit und Vertretern von CSU, SPD und FDP. Die Gespräche fanden unter Leitung des Vorsitzenden des Bürgerkomitees, Prof. Dr. Paul Noack, in München an neutralem Ort, am 11. in den Torggelstuben und am 22. Januar 1973 im Sheraton-Hotel, statt.⁹¹⁾ An den Gesprächen nahmen teil: für das Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit der Vorsitzende Paul Noack, der stellvertretende Vorsitzende und DGB-Landesvorsitzende Senator Rothe und der Geschäftsführer H. Pfundstein; für die CSU der Parteivorsitzende Strauß, Ministerpräsident Goppel und der CSU-Fraktionsvorsitzende Seidl; für die SPD der Landesvorsitzende Vogel und der Fraktionsvorsitzende Gabert; für die FDP der stellvertretende Landes-

89) Der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß hatte am 18. Dezember 1972 erklärt, Rundfunk und Fernsehen sollten grundsätzlich nur in öffentlich-rechtlicher Verantwortung betrieben werden; vgl. SZ vom 24.1.1973 "Die Chronik einer Auseinandersetzung".

90) Der Vorsitzende des Komitees Prof. Paul Noack sagte: "Dies ist für uns kein Anlaß, der CSU aus der Misere herauszuhelfen. Wir sind zu Gesprächen bereit, aber nur wenn die CSU präzisiert, was sie überhaupt will." Der SPD-Fraktionsvorsitzende Volkmar Gabert äußerte: "Es wäre geradezu Menschenverachtung, wollte man erst alle politischen Aktivitäten mobilisieren und über eine Million Menschen in Bewegung setzen, dann aber durch einige Vorstandsbeschlüsse gerade das wieder ermöglichen, was durch diese großen Anstrengungen verhindert werden soll." Vgl. L. Maaßen in Die Zeit vom 29.12.1972 im Artikel "Volksbegehren".

91) Vgl. SZ vom 24. Januar 1973 "Die Chronik einer Auseinandersetzung".

vorsitzende Letz und, nur beim zweiten Gespräch, die LI-Fraktionsvorsitzende Frau Hamm-Brücher.

Nach dem 1. Gespräch, über das von den Teilnehmern keinerlei Erklärungen abgegeben wurden, kam es wieder zu vielerlei Meinungsäußerungen. So äußerten die bay. Jungsozialisten am 15. Januar ihre "Besorgnis" über die "Geselligkeit hinter verschlossenen Türen", die geeignet sei, "in der Öffentlichkeit, vor allem bei den Unterzeichnern, Mißtrauen zu erwecken". Das Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit wies am 16. Januar die "Unterstellungen" der Jungsozialisten zurück und betonte, es werde von keinem der Grundsätze des VB abgehen. Am 17. Januar 1973 nahm die CSU-Fraktion "mit Befriedigung von den Bemühungen Kenntnis, mit den anderen Beteiligten zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen". Sie gehe davon aus, daß eine Lösung nur nach dem Prinzip des "Gebens und Nehmens" möglich sei.⁹²⁾

Einen Tag nach dem zweiten Gespräch, am 23. Januar 1973, verlas der Geschäftsführer des Landesbürgerkomitees Rundfunkfreiheit Helmut Pfundstein in einer von ihm so bezeichneten "formlosen Übergabe"⁹³⁾ vor einer großen Anzahl von Journalisten und Reportern von Rundfunk und Fernsehen morgens um 11 Uhr in der Münchner Ratstrinkstube den Text der getroffenen Vereinbarung. Er hatte folgenden Wortlaut:

"Die genannten Vertreter haben vorbehaltlich der Zustimmung ihrer dafür satzungsgemäß zuständigen Organe folgendes vereinbart:

I. In die Bayerische Verfassung soll folgender Artikel 111 a eingefügt werden:

1. Die Freiheit des Rundfunks wird gewährleistet. Der Rundfunk dient der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch Verbreitung von Meinungen. Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei. Der Rundfunk hat die freiheitlich demokratische Grundordnung, die Menschenwürde, reli-

92) Vgl. SZ vom 24.1.73 "Die Chronik einer Auseinandersetzung"

93) Den Plan, eine Pressekonferenz abzuhalten, hatten die Gesprächsteilnehmer fallengelassen, weil nun zuerst die zuständigen Gremien das Wort hätten; die Gesprächsteilnehmer könnten nur jeder für sich selbst sprechen; vgl. den Bericht von Martin Rehm "Friedensschluß im Rundfunkkrieg", in SZ vom 24.1.1973.

giöse und weltanschauliche Überzeugungen zu achten. Die Verherrlichung von Gewalt sowie Darbietungen, die das allgemeine Sittlichkeitsgefühl grob verletzen sind unzulässig. Meinungsfreiheit, Sachlichkeit, gegenseitige Achtung, Schutz vor Verunglimpfung sowie die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sind zu gewährleisten.

2. Rundfunk wird in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. An der Kontrolle des Rundfunks sind die in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen angemessen zu beteiligen. Der Anteil der von der Staatsregierung, dem Landtag und dem Senat in die Kontrollorgane entsandten Vertreter darf ein Drittel nicht übersteigen. Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen wählen oder berufen ihre Vertreter selbst.

3. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Eine entsprechende Verfassungsänderung soll von den Parteien betrieben werden.

II. Der Begriff Rundfunk wird im Text im Sinne des § 1 Abs. 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens verstanden.

III. Es wird daran festgehalten, daß im Rundfunkrat auch künftig die Staatsregierung durch einen Vertreter und der Senat durch drei Vertreter repräsentiert sind. Die Aufteilung der danach im Rundfunkrat für den Landtag verbleibenden Sitze wird nach den allgemein gültigen Grundsätzen ausgehandelt.

IV. Sollte sich die Verfassungsrechtsprechung zum Grundrecht der Meinungsfreiheit ändern, werden die Beteiligten die dann gegebene Verfassungsrechtslage prüfen.
München, den 22. Januar 1973."

Der Text trug folgende Unterschriften: Paul Noack, Willi Rothe, Dr. Vogel, G.Letz, F.J.Strauß.⁹⁴⁾

Damit hatte der Text die beiden Forderungen des Landesbürgerkomitees Rundfunkfreiheit nach öffentlich-rechtlicher Trägerschaft des Rundfunks und Beschränkung der Vertreter von Staatsregierung, LT und Senat voll übernommen. Die CSU hatte zunächst die Formulierung vorgeschlagen, der Rundfunk werde "grundsätzlich" in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben, während das Bürgerkomitee im VB-Text die Formulierung "ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Anstalten

94) Vgl. SZ vom 24. Januar 1973 "So einigten sich die Parteien", Unterstreichungen vom Verf.

betrieben" gebraucht hatte. Im Verlaufe der Gespräche verzichtete die CSU auf die Formulierung "grundsätzlich", das Komitee auf das Wort "ausschließlich".⁹⁵⁾ Durch den Verzicht des Komitees auf das Wort "ausschließlich" änderte sich inhaltlich aber nichts an dem Verbot jeglichen Privatfunks. Aus dem CSU-Entwurf waren die allgemeinen Grundsätze über den Rundfunk übernommen worden.

Dieses Papier bedeutete, daß das Landesbürgerkomitee auf die Weiterverfolgung seines VB "Rundfunkfreiheit" verzichten wollte und statt dessen das Komitee und alle im LT vertretenen Parteien gemeinsam die Einfügung des im Einigungs-Papier aufgeführten neuen Art. 111 a in die bay. Verf. betreiben wollten. Zu dieser Verfassungsänderung sollte nicht etwa erneut der Weg des VB, nun auch mit Unterstützung der CSU, nach Art. 74 Verf.Bay. gegangen werden, sondern der Weg des Art. 75 Abs. 2 Verf.Bay., der für eine Verfassungsänderung durch einen LT-Beschluß eine Zweidrittelmehrheit erfordert und die anschließende Zustimmung durch das Volk im obligatorischen Verfassungsreferendum. Für die an dem Gespräch beteiligten Personen bedeutete dieses Papier konkret, daß sie in ihren Organisationen darauf hinwirken wollten, daß die Organisationen das tun, was zur Verwirklichung der im Text vereinbarten Einfügung des dort formulierten Art. 111 a in die Verf. Bayern erforderlich ist. Für die Vertreter des Landesbürgerkomitees hieß das, zu erreichen, daß das Komitee nicht den Antrag nach Art. 81 Abs. 5 S. 2 LWG auf Überprüfung der Rechtsgültigkeit des VB stellt und damit praktisch auf die Durchführung eines VE mit dem Entwurf des erfolgreichen VB verzichtet. Art. 81 Abs. 5 S. 2 LWG stellt den Antrag auf Überprüfung der Rechtsgültigkeit des VB nach Bestreiten durch den LT indes ins Belieben jedes einzelnen Unterzeichners. Stellt niemand fristgerecht den Antrag, ist das VB endgültig durch das Bestreiten der Rechtsgültigkeit durch den LT zu

95) Vgl. SZ vom 24. Januar 1973 "Friedensschluß im Rundfunkkrieg".

Fall gekommen.⁹⁶⁾ Hätte indes, was nicht geschah, nur einer der Unterzeichner des VB den Antrag nach Art. 81 Abs. 5 S. 2 LWG gestellt, so hätte der bay. Verfassungsgerichtshof innerhalb eines Monats über die Rechtsgültigkeit entscheiden müssen. Hätte der Verfassungsgerichtshof keine Bedenken gegen die Rechtsgültigkeit gehabt, so hätte das VB gem. Art. 74 Abs. 5 S. 1 und Abs. 7 Verf.Bay. dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden müssen, und zwar durch die Staatsregierung, unabhängig vom Willen der Initianten des VB.⁹⁷⁾ Das Landesbürgerkomitee stimmte aber dem Papier zu, und es stellte auch keiner der Unterzeichner den Antrag nach Art. 81 Abs. 5 S. 2 LWG auf Überprüfung der Rechtsgültigkeit des VB durch den bay. Verfassungsgerichtshof.

Für die Parteivertreter bedeutete die Vereinbarung, auf die LT-Abgeordneten ihrer Partei einzuwirken, damit der im Papier vereinbarte Art. 111 a mit der nach Art. 75 Abs. 2 S. 1 Verf. Bay. erforderlichen Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl beschlossen würde. Für die Vertreter von SPD und FDP war das nicht schwer, denn der Text entsprach ihren Vorstellungen. Die CSU-Abgeordneten sollten nun aber einem Entwurf zustimmen, der privaten Rundfunk und privates Fernsehen verbot und den Staatseinfluß auf den Rundfunk beschränkte, während sie noch in dem von ihnen getragenen LT-Beschluß vom 13.12.1972 dem inhaltsgleichen VB-Entwurf die Rechtsgültigkeit abgesprochen hatten und noch am 1. März 1972 ein neues Rundfunkgesetz beschlossen hatten, das den Staatseinfluß auf den Rundfunk ausgedehnt hatte.⁹⁸⁾ So fehlten denn bei der Schluß-

96) Vgl. dazu K.Kruis, aaO, S. 513.

97) Vgl. dazu H.Nawiasky-C.Leusser, aaO, Art. 74 Rdn. 7; H.Feneberg-A.Simader, aaO, Art. 83, Erl. Nr. 1; K.Kruis, aaO, S. 553.

98) Vgl. vorne S. 119 ff., 128 ff. die Beschlüsse des LT, die Rechtsgültigkeit des VB zu bestreiten wie auch die eventualiter gefaßten Beschlüsse, das VB abzulehnen und einen eigenen Gesetzentwurf zum VE vorzulegen, wird man als unverrückbar, also unaufhebbar ansehen müssen. Der staatsrechtliche Grundsatz der Unverrückbarkeit wirkt aber nicht materiell im Sinne einer Selbstbindung des Parlaments über das jeweilige Verfahren hinaus für die Zukunft, er schließt nicht aus, daß das Parlament alsbald ähnliche oder entgegengesetzte Beschlüsse trifft; das Problem kann hier nicht vertieft werden, vgl. aber K.Kruis, aaO, S. 553 mit vielen weiterführenden Literaturangaben.

abstimmung im LT über die Einfügung eines neuen Art. 111 a in die bay. Verfassung am 8. Mai 1973 mehr als 20 der 124 CSU-Mitglieder, sieben CSU-Abgeordnete stimmten dagegen, zwei enthielten sich der Stimme. Die Kabinettsmitglieder mit Ministerpräsident Goppel an der Spitze beteiligten sich nicht an der Abstimmung, sondern blieben auf der Regierungsbank sitzen.⁹⁹⁾ Mit den Stimmen der übrigen CSU-Abgeordneten, der geschlossen für den neuen Art. 111 a stimmenden SPD- und FDP-Abgeordneten wurde die notwendige Zweidrittelmehrheit von 136 Stimmen aber noch weit übertroffen.¹⁰⁰⁾

Zum Wirksamwerden dieser Verfassungsänderung bedurfte es nun noch der Zustimmung des Volkes in dem nach Art. 75 Abs. 2 S.2 Verf.Bay. erforderlichen obligatorischen Verfassungsreferendum. Nachdem nunmehr außer dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" auch sämtliche Parteien hinter dem vom LT beschlossenen neuen Art. 111 a standen, war das Ergebnis nicht mehr zweifelhaft.¹⁰¹⁾ Mit dem Einlenken der CSU und der Übernahme der im VB geforderten öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Rundfunks und der Beschränkung des Politiker-Einflusses im Rundfunkrat auf höchstens ein Drittel seiner Mitglieder in einen gemeinsamen LT-Gesetzentwurf war der Kampf des "Landesbürgerkomitees Rundfunkfreiheit" schon vor dem VE erfolgreich gewesen. So beteiligten sich an dem am 1. Juli 1973 durchgeführten VE nur 1.711.414 Stimmberechtigte, was 23,4 %

99) Vgl. den Artikel in der SZ vom 9.Mai 1973 "Landtag billigt die neuen Rundfunk- und Wahlartikel".

100) Vgl. die Abstimmung, zuvor den Bericht des Berichterstatters Dr. Glück (CSU) und die Erklärungen der Fraktionen des LT in den Sten.Ber. der 62.Sitzung vom 8.5.1973, S. 3273 f., 3275 f., 3277.

101) Karl Stankiewicz schrieb in den Stuttgarter Nachrichten vom 29.Juni 1973 in dem Artikel "Am Sonntag ist VE in Bayern": "Da alle Parteien, die Gewerkschaften, Jugendverbände und andere Gruppen zur Annahme der vom LT beschlossenen Texte aufgerufen haben, da außerdem für ein Nein kein vernünftiger Grund besteht und die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen zählt, ist der VE nur noch eine Formsache. Man rechnet damit, daß höchstens jeder vierte Wahlberechtigte zur Urne gehen wird."

der Stimmberechtigten entspricht, davon stimmten 1.471.377, also 87,1 % mit Ja, 217.304, also 12,9 % der abgegebenen Stimmen mit Nein.¹⁰²⁾

So war es dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit", einer Bürgerinitiative, letztlich gelungen, durch Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit sich in einer für die demokratische Ordnung lebenswichtigen Frage auf dem verfassungsmäßig vorgesehenen Weg des VB gegenüber einer absoluten Parlamentsmehrheit durchzusetzen. Dabei stellte sich der Erfolg nicht erst durch einen auf das VB durchgeführte VE ein, sondern bereits nach dem erfolgreichen VB, als die absolute Parlamentsmehrheit sich angesichts eines voraussichtlich erfolgreichen VE zum Einlenken genötigt sah.

102) Vgl. die Bek. des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 2. Juli 1973, zugleich statistischer Bericht, Nr. 3 VII 4-1/73, S. 1.

Bei dem gleichzeitig stattfindenden obligatorischen VE über die vom LT beschlossene verfassungsändernde Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre stimmten bei gleich hoher Beteiligung 84,8 % der abgegebenen Stimmen für die Herabsetzung des Wahlalters, 15,2 % dagegen, vgl. vorne S. 115.

Viertel Teil

Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheid

I. Kriterien für die Beurteilung von Volksbegehren und Volksentscheid

Nachdem die gesetzlichen Regelungen von VB und VE und die durchgeführten VB und VE dargestellt worden sind, kann nunmehr die Auseinandersetzung mit den Erfahrungen erfolgen, die man in den jeweiligen Ländern mit diesen Elementen direkter Demokratie gemacht hat. Dabei wird zu untersuchen sein, welche Wirkung, welche Funktion VB und VE in der demokratischen Ordnung des jeweils untersuchten Landes hatten und für die Zukunft haben können.¹⁾ Durch Untersuchung und Bewertung der in den jeweiligen Ländern mit den Instituten VB und VE gemachten Erfahrungen soll die Antwort auf die Frage ermöglicht werden, ob eine Einfügung dieser Institute in das GG sinnvoll erscheint.

Es sollen nun einige Beurteilungskriterien und Fragen entwickelt werden, anhand derer die bisherigen Erfahrungen mit VB und VE bewertet werden können.²⁾ Die herauszuarbeitenden positiven und negativen Merkmale einer denkbaren Bedeutung der Institute VB und VE stehen nicht unbedingt im Verhältnis

1) Vgl. die Fragestellungen, die H. Huber speziell für das Referendum, also den VE über Annahme oder Verwerfung eines bereits beschlossenen Gesetzes, aufwirft. H. Huber schließt den VE auf ein VB ausdrücklich aus seiner Untersuchung "Das Gesetzesreferendum" aus, weil er kein gewöhnliches Referendum darstelle, sondern eine verfahrensrechtlich verklausulierte Volksinitiative, aaO, S. 8f., 14.

2) Weitere Gesichtspunkte werden an jeweiliger Stelle in der Untersuchung eingeführt.

von These und Gegenthese zueinander, haben aber gleichwohl einen Zusammenhang miteinander. Dabei berühren und überschneiden sich die Beurteilungskriterien teilweise und hängen in vieler Hinsicht miteinander zusammen. Zur Heraushebung und Absetzung wird jeweils der entscheidende Gesichtspunkt in einem oder zwei Stichworten vorweggenommen:

Machtkontrolle - Machtmißbrauch

Um zu einer Beurteilung von VB und VE zu kommen, eignen sich hier die Fragen: Waren VB und VE ein wirksames Mittel der Machtkontrolle gegenüber Regierung und Parlament bzw. Parlamentsmehrheit? Oder wurden sie von Parteien und Verbänden als Machtmittel zur Partikularinteressendurchsetzung mißbraucht?

Komplementäreinrichtung - Verhinderung von Innovationen

In diesem Zusammenhang scheinen folgende Fragen von Interesse: Stellten VB und VE Komplementäreinrichtungen zur Ergänzung der repräsentativen Demokratie dar, mit denen Initiativen zur Regelung von Sachfragen ergriffen werden konnten, zu denen Parteien und Verbände nicht in der Lage waren, und konnten so nicht berücksichtigte, berechnigte Bedürfnisse zur Geltung gebracht werden?

Oder waren aber VB und VE Mittel einer "Verhinderungsdemokratie", die Fortschritt und innovative Entscheidungen hemmten und abblockten?

Vorwirkung

Hier stellt sich die Frage, ob bereits die Ankündigung eines VB oder die Einreichung des Zulassungsantrages für ein VB in der Art einer Initialzündung wirkte und Parlament und Regierungsbürokratie veranlaßte, sich mit einer bisher vernachlässigten, durch Parteien und Verbände nicht mediatisierten Materie zu beschäftigen. Führte weiter die Vor- oder Anti-

zipationswirkung³⁾ von VB und VE dazu, daß in der Vorbereitungsphase eines Gesetzentwurfs alle relevanten Interessen einfließen und optimal berücksichtigt werden konnten? Oder setzten sich die starken, organisierten, "referendumsfähigen" Interessen⁴⁾ durch Drohung mit VB und VE auf Kosten der nicht-organisierten und vielleicht nicht organisierbaren Interessen durch; kam es gar vor lauter Kompromissen zu überhaupt keiner sinnvollen Regelung?

Konfliktregelung/Integrationswirkung - Konfliktverschärfung

Es wird weiter zu untersuchen sein, ob VB und VE ein wirksames Mittel waren, Konflikte zu lösen; ob sie dadurch oder auch durch andere Wirkungen Integrationswirkung entfalteten und die Integrationsfähigkeit des demokratischen Staates erhöhten, oder ob sie zu verstärkten Gruppenkämpfen führten und so Konflikte eher verschärften als lösten.

Wirkung auf Parteien und Verbände

Wichtig zur Beurteilung von VB und VE ist weiter die Frage, wie die Möglichkeit, durch VB und VE - also auch außerhalb des Weges der Willensbildung über Parteien und Verbände - an staatlichen Entscheidungen mitzuwirken, auf Parteien und Verbände wirkte. Sahen sie sich veranlaßt, mehr als bisher die Bedürfnisse der Basis aufzunehmen und sie aus dem gesellschaftlichen in den staatlichen Bereich zu vermitteln? För-

-
- 3) Damit wird in der Schweiz speziell die Vorwirkung bezeichnet, die eine sich andeutende oder schon abzeichnende Initiative auf Aufhebung eines Gesetzes bereits auf Planung, Konzeption, Beratung einer gesetzlichen Regelung hat. H. Huber spricht davon, daß das Vorverfahren der Gesetzgebung sich in weitem Maß wandelte "zu Vorverhandlungen, durch die eine Vorlage durch wechselseitige 'Kompromisse in referendumpolitischer Hinsicht so kugelsicher als möglich' ausgestaltet wird", aaO, S. 22, 23.
 - 4) Der Begriff ist im Schweizer Staatsrecht gebräuchlich und meint diejenigen Interessen, die in der Lage sind, die für eine Referendumsinitiative nach Art. 89 Abs. 2 Schweizer BV erforderliche Anzahl von 30.000 Unterschriften zu sammeln.

derten VB und VE so schließlich die demokratische innere Ordnung der Parteien, die Willensbildung von unten nach oben? Oder hatten Parteien und Verbände mit diesen Institutionen nur ein zusätzliches Mittel der Interessendurchsetzung dadurch, daß sie durch die jeweilige Führung ihre Mitglieder zur Teilnahme an VB und VE aufriefen?

Selbstbestimmung

Führte die durch VB und VE ermöglichte Teilnahme des Bürgers an staatlichen Entscheidungen zu mehr Selbstbestimmung für den einzelnen, oder blieb eine solche Teilnahme für die Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung des einzelnen Bürgers minimal und so gut wie ohne Bedeutung?

Verantwortung

Eine weitere Frage ist: Fühlt der Bürger, das Volk sich verantwortlich, wenn und weil es selbst entscheidet, weil es die Auswirkungen der Entscheidung selbst verspürt, oder fühlt sich der Bürger nicht verantwortlich, weil ihn niemand verantwortlich machen kann, wie man etwa eine Parlamentsmehrheit bei der nächsten Wahl verantwortlich machen kann?

Entwicklung der demokratischen Ordnung (Sachkompetenz)

Letztlich wird zu untersuchen sein, ob die Möglichkeit für die Bürger, konkrete Sachfragen selbst entscheiden zu können, einen Stellenwert hat für die Entwicklung der demokratischen Ordnung und für die Entwicklung oder erst Herausbildung eines mündigen demokratischen Staatsbürgers.

Oder ist etwa der Bürger angesichts der immer komplizierter werdenden und schwerer zu durchschauenden Bedingtheiten der Organisation menschlichen Lebens in einem modernen Gemeinwesen⁵⁾ ohnehin nicht mehr in der Lage, über ihm vorgelegte Gesetzesvorschläge sachgerecht urteilen zu können, und so in seiner Entscheidung durch sog. Demagogen beeinflussbar und manipulierbar?

5) Vgl. zu diesem Begriff K.Hesse, aaO, S. 8 f.

Bei der Bewertung der mit VB und VE gemachten Erfahrungen werden neben den oben genannten Fragen Probleme des Ja-Nein-Entscheids, der Ausklammerung bestimmter Materien von VB und VE, Probleme, die sich für die Institute VB und VE aus der zunehmenden Komplexität der Bedingtheiten menschlichen Zusammenlebens in der Gegenwart ergeben, zu erörtern sein.

Es sind jetzt nicht alle denkbaren Beurteilungskriterien und Probleme von VB und VE aufgeführt worden. Die Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie sind im übrigen sehr stark von der spezifischen konkreten historischen Situation eines Staates abhängig, von der politischen, demokratischen Kultur⁶⁾ in einem Gemeinwesen. Diese und andere Gesichtspunkte werden in der Untersuchung an der jeweils erforderlichen Stelle eingebracht werden. Andererseits werden bei der Bewertung der Erfahrungen mit einzelnen VB in den verschiedenen Ländern nicht jeweils sämtliche oben aufgeführten Fragen und Beurteilungskriterien gleichsam abgehakt werden können. Zu manchen Untersuchungs-Kriterien, wie z.B. der Integrationswirkung oder der Wirkung einzelner VB und VE auf Parteien und Verbände können kaum empirisch abgesicherte Aussagen gemacht werden, da diese Wirkungen in der Realität nur schwer meßbar sind; theoretische Mutmaßungen müssen ungesichert bleiben.

Es soll wieder so vorgegangen werden, daß zunächst die Erfahrungen bewertet werden, die man im Ausland mit den Instituten VB und VE gemacht hat; daran anschließend sollen die in Deutschland selbst gemachten historischen Erfahrungen untersucht werden, um auf der Grundlage dieser Gesamterfahrungen die Frage beantworten zu können, ob in der konkreten geschichtlichen Situation der Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre eine Einfügung der Institute VB und VE in das GG sinnvoll erscheint. Um die Frage nach der Einfügung von VB und VE in das GG besser beant-

6) Mit diesem Begriff ist die allgemeine Einübung und Vertrautheit der Staatsbürger mit demokratischen Verhaltensweisen bezeichnet.

worten zu können, soll bei der Bewertung der Erfahrungen mit VB und VE das Hauptaugenmerk auf die Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit und der Gegenwart gerichtet werden. Die Entwicklungsprozesse der neuesten Vergangenheit waren so bedeutsam, daß sie zum Teil mehr Aufschluß über die mögliche Bedeutung der Institute VB und VE in der Zukunft geben können als die Erfahrungen, die in der Zeit etwa vor 1960 mit Elementen direkter Demokratie gemacht wurden.

II. Die Erfahrungen in Österreich

Die Erfahrungen in einem Land mit den Instituten VB und VE hängen stark von der historischen Entwicklung des Landes und von seiner gesellschaftlich-staatlich-politischen Situation ab. Darauf kann im Rahmen dieser Arbeit nicht im einzelnen eingegangen werden. Sehr wichtig für die Erfahrungen mit den Instituten VB und VE ist auch die jeweilige Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen.¹⁾ Nach dem österreichischen B.-VG., Art. 42, hat das Volk nur das Recht zur Gesetzesinitiative.²⁾ Das Parlament hat selbst darüber zu entscheiden, ob es die im VB begehrte gesetzliche Regelung beschließt oder nicht. Das Volk kann eine begehrte gesetzliche Regelung nicht durch einen VE erzwingen. Angesichts dieser gesetzlichen Ausgestaltung ist es bemerkenswert, daß die ersten drei der vier durchgeführten VB über die Einreichung einer Gesetzesvorlage hinaus auch das mit ihnen angestrebte inhaltliche Ziel erreichten.

1. Das Volksbegehren für einen parteiunabhängigen Rundfunk

Das erste VB im Jahre 1964 für einen unabhängigen Rundfunk ist unter dem Gesichtspunkt der Machtkontrolle durchaus positiv zu beurteilen. Die Machtkontrolle wurde aus der Bevölkerung heraus wahrgenommen:

Subjekt der Kontrollausübung waren jene knapp zwanzig Prozent der österreichischen Bevölkerung, die sich in die Eintragungs-

1) Um einen Überblick über die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Ländern zu verschaffen und um die jeweiligen Erfahrungen vergleichend, zumindest teilweise, auf die jeweilige gesetzliche Regelung zurückführen zu können, wurden gesetzliche Regelungen und durchgeführte VB und VE insgesamt der Untersuchung der Bewertung der Erfahrungen vorangestellt; vgl. zu diesem Vorgehen auch vorne S.20 f., 117 f.

2) Vgl. dazu vorne S.35 f.

listen für das VB eintragen. Dieser Teil der Bevölkerung konstituierte sich als Subjekt der Kontrolle, ohne daß die politischen Parteien an diesem Prozeß beteiligt waren. Initiiert wurde das VB von dem Aktionskomitee der parteiunabhängigen Zeitungen Österreichs. Mit Hilfe der Aktivität des Aktionskomitees bildete sich eine aktive Öffentlichkeit³⁾ heraus, die die Herstellung der Unabhängigkeit des Rundfunks von starkem Parteieneinfluß zum Ziel hatte. Das Ziel, das nur durch eine neue gesetzliche Regelung erreicht werden konnte, wurde weder über den Weg der Mediatisierung durch Parteien, noch mit Hilfe von Verbänden verwirklicht. Die Parteien, auch die Oppositionspartei, hatten an der Verringerung ihres Einflusses auf den Rundfunk kein Interesse. Die damals in Österreich seit 1945 bestehende Große Koalition zwischen ÖVP und SPÖ hatte in den regelmäßig abgeschlossenen Koalitionsabkommen die Verteilung der Sitze im Aufsichtsrat des Rundfunks nach einem starren Proporz unter sich vorgenommen. Eine direkte Linie von diesem Parteieneinfluß nach dem Proporzsystem auf den Rundfunk zum VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk sieht L.Adamovich: "... Der Proporz im Bereich des Rundfunks führte zum Rundfunkgesetz, B. 195/1966, dem ersten Bundesgesetz, das aufgrund eines VB zustande gekommen ist. Die Tendenz des Rundfunkgesetzes geht dahin, den Rundfunk aus dem Einflußbereich der politischen Parteien soweit wie möglich herauszuhalten ..."⁴⁾

Die Verbände konnten das Interesse an einem unabhängigen Rundfunk auch nicht aus dem gesellschaftlichen in den staatlichen Bereich vermitteln, weil diese Sachfrage nicht den Bereich der von den Verbänden jeweils vertretenen, organisierten Interessen betraf.

3) Der Begriff "aktive Öffentlichkeit" wird von R.Dahrendorf und ihm folgend F.Scharpf für ein zweites System der Interessenartikulation im politischen Prozeß neben den organisierten Interessengruppen verwendet. Die aktive Öffentlichkeit artikuliert nach Dahrendorf und Scharpf nichtorganisationsfähige Interessen und wird von Personen gebildet, die nicht unbedingt selbst unmittelbar Betroffene des Sachproblems sein müssen, vgl. F.Scharpf, aaO, S. 86 ff.

4) L. Adamovich, aaO, S. 110.

Die aktive Öffentlichkeit, die die Unabhängigkeit des Rundfunks - einen für die Demokratie konstitutiven Wert - herstellen wollte, läßt sich als "demokratische Öffentlichkeit" bezeichnen.⁵⁾ Der Begriff "demokratische Öffentlichkeit" beschreibt eine Öffentlichkeit, die sich an und aus der Basis eines demokratischen Staates, "aus dem Volk" bildet und die Sicherung, Erhaltung oder Erweiterung von demokratischen Rechten zum Ziel hat.

Die in Österreich 1964 entstandene demokratische Öffentlichkeit blieb nicht darauf beschränkt, durch öffentliche Diskussion, durch öffentliche Bewußtmachung des Problems auf Parteien, Verbände, Politiker einzuwirken, sondern sie konnte sich des in der Verfassung verankerten Instituts "VB" bedienen, um ihrem Ziel, einer gesetzlichen Regelung, die dem Rundfunk größere Unabhängigkeit verschaffte, näher zu kommen.

Die Kontrolle, die durch das VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk ausgeübt wurde, richtet sich auf das Parlament als Objekt, das die Verhältnisse des Rundfunks mit dem starken Parteieneinfluß so geregelt hatte und keine Initiative zur Neuregelung ergriff. Objekt der Kontrolle war aber auch die Regierung, die nicht für eine Neuregelung aktiv wurde. Nicht zuletzt richtete sich die Kontrolle als Objekt aber auch auf die Parteien, die das Bedürfnis nach einem parteiunabhängigen Rundfunk nicht aufnahmen und nicht in Initiativen auf Neuregelung über ihre Abgeordneten im Parlament umsetzten.

Die Art und Weise, in der Machtkontrolle durchgeführt werden kann, kann unterschiedlich sein; sie reicht von einer beglei-

5) Vgl. die mit anderem Bedeutungsinhalt gefüllten Begriffe der "bürgerlichen Öffentlichkeit" bei J.Habermas, Strukturwandel ..., aaO, S. 28 ff., 42 ff.; siehe auch den Begriff der "proletarischen Öffentlichkeit" bei O.Negt und A.Kluge, Öffentlichkeit und Erfahrung, Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit, 3. Auflage, Frankfurt 1974, S. 10 ff., 102 ff.

tenden Überwachung und Aufsicht bis zur nachträglichen Kontrolle. Auch die Kontrollwirkung kann unterschiedlich sein, sie kann von einer bloßen folgenlosen nachträglichen Feststellung von Fehlerhaftem über eine Annullierung des Ergebnisses der kontrollierten Tätigkeit bis zu einer Andersbestimmung des Kontrollierten reichen. Beurteilt man nach diesen Gesichtspunkten die Art und Weise der Kontrolle, die mit einem VB nach dem österreichischen B.-VG wahrgenommen werden kann, so läßt sich sagen, daß mit dem VB die Möglichkeit einer begleitenden Kontrolle der Parlamentstätigkeit gegeben ist, da ein VB jederzeit initiiert werden kann. Die Kontrollwirkung kann nicht auf Verwerfung eines Gesetzes gehen wie etwa beim Schweizer Gesetzesreferendum, sondern auf den Versuch einer Andersbestimmung durch eine Gesetzesinitiative. So bestand auch die Kontrollwirkung des VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk in dem letztlich erfolgreichen Versuch einer Andersbestimmung durch Herstellung einer größeren Unabhängigkeit des Rundfunks.

Die Kontrollwirkung des VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk als Andersbestimmung, als Mittel einer Gegensteuerung, hat Th.Oppermann auf der Staatsrechtslehrertagung 1974 in Bielefeld folgendermaßen beschrieben: "Das österreichische Beispiel der Wahrung der Unabhängigkeit des Rundfunks über den Plebiszit zeigt, daß das direktdemokratische Element in bestimmten Situationen einen Gegensteuerungsmechanismus vom Volk her durch sehr starke organisierte Interessen hindurch zur Behandlung und auch zur Entscheidung ganz bestimmter Fragen darstellen kann, die überständig zur Entscheidung anstehen."⁶⁾

Das VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk zeigte auch, daß das Institut des VB einen Wert als Komplementäreinrichtung zum repräsentativen System haben kann. Ohne Unterstützung von Parteien und Verbänden, gleichsam durch Parteien und Verbände hindurch, konnte die Initiative zur Regelung

6) Th. Oppermann in VVDStRL Bd. 33, S. 180.

einer Sachfrage Bedürfnisse zur Geltung bringen, die zuvor von Parteien und Parlament nicht aufgenommen worden waren. Auf diesen Aspekt des VB als Komplementäreinrichtung hat der österreichische Staatsrechtslehrer Korinek mit folgenden Worten hingewiesen: "Wir haben aber ein beachtliches Erlebnis mit einem derartigen Initiativrecht gehabt, als mehr als 800.000 Personen - das sind nahezu 20 % der österreichischen Wahlberechtigten - ein VB für einen unabhängigen Rundfunk unterstützt haben, obwohl sich keine der beiden großen Parteien damit solidarisiert hat. Gerade dieses Beispiel zeigt, daß die Institution des VB in der Lage ist, ein Ventil zu schaffen, um etwas an das Parlament heranzubringen, was sonst offenbar nicht herangebracht worden wäre."⁷⁾

Nach seiner inhaltlichen Zielsetzung war das VB für die demokratische Ordnung der österreichischen Republik von erheblicher Bedeutung. Ein Rundfunk, in dessen Gremien ausschließlich Parteivertreter sitzen, ist in seiner Funktion, an der Willensbildung in einer demokratischen Ordnung mitzuwirken, erheblich eingeschränkt: die Unabhängigkeit gegenüber dem Staat, die Fähigkeit, Kritik und Kontrolle gegenüber staatlichen Maßnahmen zu entfalten, war bei diesem starken Parteeinfluß auf den Rundfunk nicht gewährleistet. Das durch das VB herbeigeführte neue Rundfunkgesetz sicherte demgegenüber vor allem mit seiner sinnvollen und differenzierten Ausgestaltung der Regelung von Inkompatibilitäten⁸⁾ eben diese Unab-

7) Korinek in VVDStRL Bd. 33, S. 168.

8) Vgl. vorne S. 38f; die ganze Problematik, wie unter den Bedingungen moderner Demokratie Rundfunk organisiert werden könnte, um seiner öffentlichen Funktion optimal gerecht werden zu können, kann hier nicht erörtert werden; vgl. zu den Problemen BVerfGE 12, 205 ff. 31, 314 ff. sowie aus der Fülle der Literatur etwa: J. Seifert, Probleme der Partei- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, in: Herrschaft und Kritik, medium dokumentation, Bd. 4 Frankfurt 1974, S. 124 ff.; ebenda S. 48 ff. K. Sontheimer, Zum Problem der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks und seiner Organisation; ebenda S. 19 ff. Ch. Starck, Zusammensetzung der Rundfunkgremien und Rundfunkfreiheit; derselbe: Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, Recht und Staat, Heft 422/423, Tübingen 1973. - Jedenfalls stellen die im VB-Entw. geregelten Inkompatibilitäten auch und gerade aus heutiger Sicht einen sinnvollen Lösungsversuch dar, um dem Rundfunk eine hinreichende Unabhängigkeit vor zu starkem Parteeinfluß zu sichern.

hängigkeit des Rundfunks und stellte so einen bedeutungsvollen Beitrag zur Entwicklung der demokratischen Ordnung in Österreich dar.

Auch nach weiteren Beurteilungskriterien für die Bedeutung des Instituts VB ist das VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk durchaus positiv zu bewerten. Unter dem Gesichtspunkt "Verantwortlichkeit" läßt sich sagen, daß das VB in Gang gesetzt und durchgeführt wurde aus dem Gefühl der Bürger, für die Unabhängigkeit des Rundfunks mitverantwortlich zu sein und daher aktiv werden zu müssen. Insofern ist dieses VB auch für die Entwicklung eines demokratischen Selbstbewußtseins der an dem VB teilnehmenden Bürger und insgesamt für die Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung in der österreichischen Republik durchaus positiv einzuschätzen.

Was die Parteien anbetrifft, war dieses VB ein ziemlich kräftiger "Schuß vor den Bug". Ihnen wurde durch das VB deutlich klar gemacht, daß ein beachtlicher Anteil der Bevölkerung mit der für die Parteien bequemen, proporzmäßigen Aufteilung der Macht über den Rundfunk keineswegs einverstanden war. Ob die Parteien aber über die Verabschiedung des begehrten Rundfunkgesetzes hinaus im Parlament meßbare Konsequenzen gezogen haben, z.B. bezüglich einer Verbesserung der Fähigkeit und Bereitschaft, Bedürfnisse der Basis aufzunehmen, läßt sich vom Verfasser nicht feststellen.

Negative Erfahrungen, die aus dem VB für einen unabhängigen Rundfunk gezogen werden könnten, sind nicht ersichtlich.

Das VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk 1964 in Österreich steht in einer Linie mit dem VB "Rundfunkfreiheit" 1972 in Bayern⁹⁾ und auch mit dem allerdings obligatorischen Verfassungsreferendum vom 26. September 1976 in der Schweiz.¹⁰⁾ In allen drei Fällen gelang es der Bevölkerung, einer aktiven demokratischen Öffentlichkeit, mit Hilfe jeweils in den Ver-

9) Vgl. vorne S. 117 ff.

10) Vgl. vorne S. 68 ff.

fassungen der einzelnen Länder unterschiedlich ausgestalteten Elemente direkter Demokratie die Unabhängigkeit des Rundfunks vor zu starkem staatlichen bzw. Parteieneinfluß zu sichern. Darüber hinaus wurde in Bayern erreicht, daß der Rundfunk nicht dem Einfluß privater wirtschaftlicher Interessen ausgeliefert wird.

Bemerkenswert sind diese Aktivitäten der Bevölkerung zur Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks in gleich drei Staaten in den letzten Jahren vor allem auch aus historischer Sicht. Im 17./18. Jahrhundert war die Aneignung der bis dahin obrigkeitlich reglementierten Öffentlichkeit durch das Bürgertum durch Herausbildung einer literarischen, dann kritischen politischen bürgerlichen Öffentlichkeit eine der wesentlichen Voraussetzungen zur Schaffung des bürgerlichen, liberalen Staates des 19. Jahrhunderts.¹¹⁾ Die sich im Gegenüber und in Trennung vom Staat herausbildende bürgerliche Gesellschaft beanspruchte eine eigene, vom Staat unreglementierte bürgerliche Öffentlichkeit. In dem Bemühen, eine Sphäre von Öffentlichkeit frei von unmittelbarem Staats- bzw. Parteieneinfluß herauszubilden bzw. zu erhalten, ähneln sich die Ziele jenes bürgerlichen Publikums rasonierender Privatleute des 18./19. Jahrhunderts und die der aktiven, demokratischen Öffentlichkeit, die in den beiden VB in Österreich und in Bayern sowie in dem Referendum in der Schweiz aktiv wurde.

Anders allerdings als das bürgerliche Publikum des 18./19. Jahrhunderts, das die Sphäre der Öffentlichkeit für sich, für die Gesellschaft, forderte, will gerade dies die jetzt in der Gegenwart aktive Öffentlichkeit eben nicht: das die Sphäre der Öffentlichkeit maßgeblich prägende Medium Rundfunk soll nicht dem freien Spiel der in der Gesellschaft wirkenden Kräfte überlassen werden. Vielmehr forderte diese demokratische Öffentlichkeit der Gegenwart gerade den Staat auf, den

11) Vgl. dazu J.Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, aaO, S. 42 ff., 69 ff. - siehe auch S. 90 ff.

Rundfunk als ein Medium von Öffentlichkeit, von sozialer Kommunikation in der Demokratie, weder staatlichem und Parteineneinfluß, noch ökonomischem Interessen-Einfluß zu überlassen.¹²⁾ Darin liegt das Interessante der geschichtlichen Entwicklung: "die Gesellschaft", die dem Staat die von ihm geregelte Sphäre obrigkeitlicher Öffentlichkeit entrang, wird heute in demokratischen Staaten aktiv, um auf den Staat einzuwirken, einen wesentlichen Teil der Sphäre der Öffentlichkeit, den Rundfunk, weder von Staats wegen zu beeinflussen, noch Beeinflussung durch ökonomische Interessen in der Gesellschaft zuzulassen.

Es zeigt sich so einerseits, daß die Bedeutung der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat auch heute noch wichtig ist. Andererseits wird ebenso deutlich, daß Grundrechte heute zum Teil nur noch dann wirksam bleiben, wenn der Staat ihnen gegen starke ökonomische Interessen in der Gesellschaft zu Wirksamkeit verhilft. Das gilt für die Freiheit des Rundfunks wie in besonderer Weise für die Pressefreiheit.¹³⁾

Um noch einen Augenblick bei der historischen Betrachtung zu bleiben: Die sich in den letzten Jahren in vielen Fällen herausbildende demokratische Öffentlichkeit zur Einwirkung auf staatliche Entscheidungen und zur Beteiligung daran läßt sich in Nachfolge sehen zu dem Publikum rasonierender Privatleute des 18./19. Jahrhunderts, so wie es Habermas dargestellt hat. Seine Feststellung aus dem Jahre 1962, nach der die Nachfolge des Publikums rasonierender Privatleute angetreten worden sei bzw. anzutreten ist vom Publikum der in Parteien und Verbänden organisierten aktiven Privatleute¹⁴⁾, muß aber aus heutiger Sicht ergänzt werden: in Nachfolge zu der frühliberalen Öffentlichkeit kann auch eine sich von Fall zu Fall ad hoc bildende demokratische Öffentlichkeit gesehen werden,

12) Das gilt in erster Linie für das VB "Rundfunkfreiheit" 1972 in Bayern.

13) Vgl. dazu K.Hesse, aaO, S. 117 ff., 122 ff., 162 f.

14) J.Habermas, Strukturwandel ..., aaO, S. 247 f., 249 f., 287 f., 292 f.; siehe auch F.Scharpf, aaO, S.88.

die - ungeregelt, etwa über Bürgerinitiativen oder mit Hilfe und im Rahmen verfassungsrechtlicher Institute des VB und des VE - auf eine Einwirkung auf staatliche Entscheidungen und auf Mitwirkung daran drängt.¹⁵⁾ Ein Grund für die Entstehung demokratischer Öffentlichkeiten seit etwa Mitte der sechziger Jahre liegt gerade darin, daß Parteien und Verbände von ihrer langfristig angelegten Konzeption und Zielsetzung her zum Teil nicht in der Lage sind und sein können, das Bedürfnis aus der Bevölkerung zur Regelung jeweils einzelner Sachfragen aufzunehmen und in staatliche Entscheidungen umzumünzen.

2. Das Volksbegehren gegen die Einführung eines 13. Schuljahres an allgemeinbildenden höheren Schulen

Das zweite VB, das sich im Jahre 1969 erfolgreich gegen die geplante Einführung eines 13. Schuljahres an allgemeinbildenden höheren Schulen wandte, wurde gleichfalls aus der österreichischen Bevölkerung heraus in Gang gebracht und ohne Unterstützung von Parteien oder Verbänden durchgeführt.¹⁶⁾ Unter dem Gesichtspunkt der Machtkontrolle läßt sich sagen, daß ein Teil der Bevölkerung Kontrolle ausübte gegenüber der Regierung hinsichtlich einer geplanten gesetzlichen Regelung. Die Kontrollwirkung bestand in einem Versuch der Andersbestimmung, der Gegensteuerung durch Einbringung des VB als Gesetzesinitiative. Gleichzeitig bewirkte die Kontrolle den Rücktritt des für die geplante Einführung des 13. Schuljahres zuständigen Ministers.

Dieses VB zeigte, ebenso wie das VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk, die Eignung des Instituts VB als Komplen-

15) Ähnlich unter Bezug auf Habermas H.Zilleßen: "Historisch betrachtet stehen die Bürgerinitiativen auf jener Linie des 'bürgerlichen Publikums', dessen Ansprüche außerhalb des Machtausgleichs geltend gemacht werden, der sich in Form der Gewaltenteilung der Herrschenden vollzieht...", aaO, S. 6.

16) Vgl. vorne S. 40.

täreinrichtung zum repräsentativen System. Eine beträchtliche Anzahl der von der geplanten Einführung des 13. Schuljahres auch unmittelbar betroffenen Eltern, konnte mit Hilfe des Instituts VB zum Ausdruck bringen, daß sie mit der Maßnahme nicht einverstanden war.¹⁷⁾ Die Parteien hatten diesen Willen der Mitbetroffenen offenbar nicht in den politischen Prozeß einbringen können.

Zur inhaltlichen Bewertung dieses VB läßt sich nicht viel sagen: Ob es nun fortschrittlich war, die Schulzeit verlängern zu wollen oder aber dies nicht zu tun, ob hier durch das VB etwas Fortschrittliches aus eigensüchtiger Kurzsichtigkeit der Betroffenen verhindert wurde oder ob auf diese Weise etwas Bewährtes bewahrt wurde, soll und kann hier nicht entschieden werden.¹⁸⁾ Jedenfalls ist es positiv, wenn Bedürfnisse und Interessen, die von Parteien und Verbänden nicht artikuliert werden, durch ein VB zu Gehör gebracht werden können und so eine allgemeine Auseinandersetzung mit ihnen möglich wird.

Für die Beurteilungskriterien Integrationswirkung, Selbstbestimmung des Einzelnen, Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung und andere lassen sich anhand dieses VB keine Aussagen machen.

17) Betroffen wurden von dieser Regelung die Schüler von Gymnasien und deren Eltern. Da den Schülern selbst die Stimmberechtigung fehlte, wird das VB in erster Linie von den betroffenen Eltern unterzeichnet worden sein. Eltern von Kindern, die auf der Volksschule bzw. schon in einer Lehre waren oder kinderlose Erwachsene werden sich wohl nicht in nennenswerter Anzahl an dem VB beteiligt haben. Geht man also davon aus, daß sich wohl in der großen Mehrzahl nur Eltern von Gymnasiasten an dem VB beteiligt haben, so besagt die Beteiligung von etwa 7 Prozent der Stimmberechtigten, daß eine große Zahl der betroffenen Eltern gegen das Projekt war.

18) Auf der einen Seite ist eine gute Ausbildung für den Einzelnen und für eine demokratische Ordnung, die den mündigen Bürger will, wichtig. Auf der anderen Seite ist die rein theoretische Ausbildungszeit tatsächlich sehr lang, da sich an die hier bekämpfte 13-jährige Schulzeit vielfach noch Militärdienst, Studium, Vorbereitungszeiten anschließen, bevor ein junger Mensch heutzutage ins praktische Berufsleben eintritt.

3. Das Volksbegehren zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche

Das dritte VB in Österreich zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche im Jahre 1969 war ebenfalls erfolgreich.¹⁹⁾ Kontrollsubjekt war hier nicht eine sich ohne Unterstützung von Parteien und Verbänden herausbildende aktive Öffentlichkeit. Dieses VB wurde vielmehr als einziges der in Österreich durchgeführten VB von einer Partei, der damaligen Oppositionspartei SPÖ, initiiert und mit ihrer starken Unterstützung durchgeführt. Aus der Begründung für das VB geht klar hervor, daß Initiator des VB die SPÖ war: "...Da die ÖVP im Jahre 1966 nicht bereit war, einen Initiativantrag der großen Oppositionspartei zur schrittweisen Herabsetzung der Arbeitszeit zu behandeln, hat die SPÖ beschlossen, ein VB zur Durchsetzung dieses gerechten und wichtigen Anliegens durchzuführen."²⁰⁾ Dabei war sich die SPÖ natürlich klar darüber, daß ein erfolgreiches VB rechtlich keinen anderen Erfolg haben konnte, als eine Gesetzesinitiative aus dem Parlament heraus, die sie durch acht ihrer Nationalratsabgeordneten stellen konnte.²¹⁾ Doch anders als bei den bis dahin

19) Vgl. vorne S.41.

20) Vgl. Nr. 1327 der Beilagen zu den sten.Ber. des Nationalrats, XI. GP, vom 3.6.1969.

21) Gesetzesvorschläge gelangen nach dem B.-VG an den Nationalrat als Anträge seiner Mitglieder, als Vorlagen der Bundesregierung, als Anträge des Bundesrates durch Vermittlung der Bundesregierung, Art. 42 Abs. 1 B.-VG, und durch VB, Art. 42 Abs. 2 B.-VG. Als Anträge seiner Mitglieder gelangen Gesetzesvorschläge an den Nationalrat, wenn sie von mindestens acht Abgeordneten unterstützt werden, § 18 GOG. - Allgemein müssen Gesetzesvorschläge dann auf Verlangen der Antragsteller in die erste Lesung genommen werden. An die erste Lesung, in der nur die allgemeinen Grundsätze der Initiative erörtert werden, schließt sich die Abstimmung über die Frage an, ob die Vorlage an einen Ausschuß zur Vorberatung überwiesen werden soll; wird dies abgelehnt, so ist die Vorlage damit bereits endgültig verworfen.

Vgl. dazu L.Adamovich, aaO, S. 335 f.

mehrfachen erfolglosen parlamentarischen Initiativen zur Einführung der 40-Stunden-Woche²²⁾, erhoffte sich die SPÖ von einer beachtlichen Beteiligungszahl beim VB, daß sich die Parlamentsmehrheit dann der Einführung der 40-Stunden-Woche nicht mehr verschließen könne. Auf die Initiative der SPÖ trugen sich knapp 20 Prozent der Stimmberechtigten in die Eintragungslisten ein. Als Kontrollsubjekt lassen sich so diese knapp 20 Prozent der Stimmberechtigten gemeinsam mit der das VB initiiierenden und unterstützenden SPÖ ansehen.²³⁾

Objekt der Kontrolle war die Parlamentsmehrheit, die die Initiativen der Opposition zur Einführung der 40-Stunden-Woche mehrfach abgelehnt hatte.

Die Art und Weise der Kontrollausübung läßt sich beschreiben als ein von der parlamentarischen Opposition initiiertes Versuch einer Andersbestimmung, einer Gegensteuerung gegen die Politik der Parlamentsmehrheit in einer Sachfrage. Die Andersbestimmung wurde mit Hilfe des Instituts VB zu realisieren versucht, nachdem Versuche mit parlamentarischen Initiativen gescheitert waren.

Die Tatsache, daß die Machtkontrolle durch dieses VB auf Initiative einer Partei zustande kam, ist als solche nicht unbedingt negativ zu bewerten. Das Problem, wie es zu beurteilen ist, wenn eine Partei ein VB initiiert und unterstützt, ist vielmehr differenziert zu betrachten:

An sich ist es nicht verwunderlich, wenn sich eine Oppositionspartei an der Initiative und Durchführung eines VB beteiligt. Es besteht grundsätzlich für ein VB überhaupt nur dann ein Anlaß, wenn bestimmte Bedürfnisse in der Bevölkerung von Regierung und Parlamentsmehrheit nicht berücksichtigt werden oder wenn ein Teil der Bevölkerung in einer Sachfrage

22) Initiativen der SPÖ waren erfolglos geblieben: 1950, 1958, im März und November 1966; vgl. Nr. 1327 der Beilagen XI. GP vom 3.6.1969.

23) Zu der Frage der Initiierung und Unterstützung dieses VB durch eine Partei sogleich unten.

anderer Ansicht ist als die Parlamentsmehrheit. Sinn und Zweck der Institute VB und VE ist unter anderem gerade, in einer Sachfrage den Willen der Mehrheit der Bürger gegenüber einem damit nicht übereinstimmenden Willen der Parlamentsmehrheit zur Geltung bringen zu können und nicht darauf beschränkt zu sein, in vier Jahren eine andere Parlamentsmehrheit mit herbeizuführen. Daß eine Oppositionspartei in der fraglichen Sachfrage anderer Ansicht ist, als die Parlamentsmehrheit und ein VB dann unterstützt oder gar initiiert, ist weder überraschend, noch ist es von vornherein negativ zu beurteilen. Zudem ist zu bedenken, daß in modernen Massendemokratien die Willensbildungsprozesse fast ausschließlich über organisierte Gruppen, Parteien und Verbände laufen.²⁴⁾ Geht es nun nicht um die Durchsetzung längerfristiger Interessen und Konzeptionen wie bei der Tätigkeit von Verbänden und Parteien, sondern um die Regelung einer konkreten Sachfrage durch ein VB oder einen VE, so spielt sich doch diese Aktivität auch in einem Gemeinwesen ab, dessen Willensbildungsprozesse maßgeblich von Parteien und Verbänden organisiert werden. Auch wenn bei der Regelung einer konkreten Sachfrage die Meinungen häufig quer durch Parteien und Verbände laufen²⁵⁾, ist es doch auch möglich, daß eine konkrete Sachfrage von einer Partei einheitlich beurteilt wird²⁶⁾ und daß dann diese Partei sich an einem zum Zweck der Regelung dieser Sachfrage durchgeführten VB beteiligt. So ist es eher umgekehrt bemerkenswert, daß von den vier in Österreich durch-

24) Vgl. dazu K.Hesse, aaO, S. 62.

25) So in Österreich beim VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk und beim VB gegen die Einführung des 13. Schuljahres. Beim VB gegen die Fristenlösung dürften zwar die Mehrzahl der SPÖ-Mitglieder für, die Mehrzahl der ÖVP-Mitglieder gegen die Fristenlösung gewesen sein. Das führte aber nicht dazu, daß SPÖ und ÖVP sich als Parteien bei diesem VB engagierten und für oder gegen das VB einsetzten.

26) So eben bei diesem VB für die Einführung der 40-Stunden-Woche, wo die SPÖ, die sich vorwiegend als Partei versteht, die die Arbeitnehmerinteressen vertritt, als Partei für das VB war.

geführten VB drei weder auf Initiative noch mit Unterstützung einer Partei durchgeführt wurden.

Für die Bewertung eines VB ist nicht die Beteiligung einer Partei als solche maßgeblich, sondern die Art der Beteiligung und die Art der Durchführung des VB. Man kann sich zwei Idealtypen der Durchführung eines VB auf Initiative einer Partei vorstellen, die dann als negativ oder positiv nach den oben aufgestellten Beurteilungskriterien zu werten wären.

In diesem Sinne negativ wäre dann ein von einer Partei initiiertes VB, wenn es sich folgendermaßen abspielen würde:

Typ 1: Die Parteileitung ließe durch Beschluß von oben ihre Mitglieder gleichsam aufmarschieren; das VB würde von der Opposition gleichsam als Waffe²⁷⁾ benutzt, die beliebig von der Parteiführung einsetzbar wäre. Bei dem VB ginge es weniger um eine konkrete Sachfrage, als um eine Demonstration der eigenen Gruppenstärke. Das VB würde zu einer Aklamation für ein von der Parteiführung ausgegebenes Ziel; die hergestellte Öffentlichkeit wäre eine plebiszitäre Öffentlichkeit²⁸⁾, in der eine "dumpfe, nur von Affekten und irrationalen Wünschen geleitete Masse"²⁹⁾ dem Aufruf der Parteiführung folgt. Möglicherweise ginge es dem VB ausschließlich um Unruhe, Verunsicherung und Diskreditierung des parlamentarischen Systems.

Der entgegengesetzte Idealtyp eines von einer Partei initiierten VB würde so aussehen:

Typ 2: Der Entschluß, das VB durchzuführen, geht auf einen

27) U.Scheuner befürchtet ebendies, daß das Referendum in einem dualistischen System mit Regierung und Opposition zur Waffe der Opposition würde; in VVDStRL Bd. 33, S.122.

28) Vgl. diesen Begriff bei J.Habermas, Strukturwandel ..., aaO, S. 245, 246 ff.

29) K.Hesse spricht davon, daß Demokratie nach ihrem Grundprinzip eine Sache mündiger, informierter Staatsbürger, nicht einer "unwissenden, dumpfen, nur von Affekten und irrationalen Wünschen geleiteten Masse" sei, die von wohl- oder übelmeinenden Regierenden über die Fragen ihres eigenen Schicksals im Dunklen gelassen werde; aaO, S. 63.

Willensbildungsprozeß innerhalb der Partei von unten nach oben zurück. Durch Diskussionen, Veranstaltungen, Berichte darüber in den Massenmedien gelangt ein Sachproblem mehr und mehr ins Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit. Es entsteht eine aktive demokratische Öffentlichkeit³⁰⁾, die kritische Publizität³¹⁾ entfaltet und bereit ist, sich für die Regelung einer für wichtig gehaltenen Sachfrage zu engagieren und am VB teilzunehmen.

Beide Idealtypen von VB auf Initiative einer Partei werden in der Realität in reiner Form nicht zu finden sein. Bei jedem VB werden gewisse Züge und Ausprägungen beider Idealtypen vorhanden sein; z.B. demonstriert jedes VB, auch wenn es sonst eher dem zweiten oben angeführten Idealtypus entspricht, gleichzeitig auch die Gruppenstärke oder -schwäche derer, die für das Ziel des VB eintreten. Nicht nur wegen dieser Schwierigkeit, sondern auch wegen der historischen Distanz, der Sicht aus dem Ausland, der schwierigen Informationslage wird man zur Bewertung eines von einer Partei durchgeführten VB nur sagen können, ob es eher in die eine oder die andere Richtung tendierte.

Das VB zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche ist wohl eher dem Typ zwei zuzuordnen:

Die schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche war eine konkrete Sachfrage, die unmittelbar jeden einzelnen Bürger

30) Vgl. zu dem Begriff vorne S.150.

31) J.Habermas sieht die politische Öffentlichkeit des Sozialstaates von zwei konkurrierenden Tendenzen geprägt; zum einen bestünde eine von Organisationen über die Köpfe des mediatisierten Publikums entfaltete demonstrative und manipulative Publizität; zum anderen bestünde ein vom in Organisationen selbst hindurch in Gang gesetzter Prozeß kritischer Kommunikation, kritischer Publizität. Nach J.Habermas wird der Grad der Demokratisierung einer sozialstaatlich verfaßten Industriegesellschaft - Demokratisierung begreift er als Rationalisierung des Vollzugs sozialer und politischer Gewalt - davon bestimmt, wie sich kritische Publizität gegenüber demonstrativer und manipulativer Publizität durchsetzt; Strukturwandel ..., S. 217 ff., 244 ff., 258 ff., 262 ff., 268 ff., insbesondere 274 ff.

betrif. Das Begehren, die 40-Stunden-Woche schrittweise einzuführen, stellte im Jahre 1969, zu einer Zeit, wo die 40-Stunden-Woche in der benachbarten Bundesrepublik Deutschland real in den meisten Betrieben längst bestand, ein berechtigtes Anliegen dar. Die vielen Versuche, dieses Ziel durch parlamentarische Initiativen zu erreichen, zeigen, daß in der Bevölkerung selbst ein starkes Interesse an dieser Regelung bestanden haben muß. Andernfalls hätte die SPÖ nicht immer erneut Initiativen in dieser Frage ergriffen. Die Art der Behandlung dieser Gesetzesvorlagen durch die Mehrheitspartei ließ die Initiierung eines VB, mindestens aus der Sicht der SPÖ, als berechtigt erscheinen. In der Begründung für das VB heißt es dazu: "Vor allem aber wurde ein Initiativantrag betreffend ein neues Arbeitszeitgesetz und die schrittweise Herabsetzung der Arbeitszeit, den sozialistische Abgeordnete am 15. Juni 1966 nach gründlichen Vorarbeiten und sorgfältigen Studien im Nationalrat eingebracht hatten, von der ÖVP fast drei Jahre liegen gelassen. In extrem undemokratischer Weise war sie nicht einmal bereit, den Antrag zu diskutieren bzw. auf die Tagesordnung einer Ausschußsitzung zu nehmen. Da die ÖVP im Jahre 1966 nicht bereit war, einen Initiativantrag der großen Oppositionspartei zur schrittweisen Herabsetzung der Arbeitszeit zu behandeln, hat die SPÖ beschlossen, ein VB zur Durchführung dieses gerechten und wichtigen Anliegens durchzuführen."³²⁾

Das konkrete Sachanliegen der Einführung der 40-Stunden-Woche wurde mit einem sehr ausgewogenen, nüchternen und sachlichen VB-Entwurf angestrebt, der mit seinen differenzierten Regelungen zur Herstellung von Emotion und Akklamation wenig geeignet war.³³⁾

Daß das Institut des VB hier als Waffe der Opposition eingesetzt wurde, läßt sich nicht sagen. Eine Waffe steht zur jederzeitigen freien Verfügung und Handhabung des Waffeninhaber.

32) Nr. 1327 der Beilagen, XI. GP, vom 3.6.1969, S. 1.

33) Vgl. dazu vorne S.41.

bers, er kann sie einsetzen, wenn es ihm zweckmäßig erscheint. Die beliebige Einsetzbarkeit und Verfügbarkeit eines VB als Waffe der Opposition wird in einer modernen Demokratie mit relativ hohem Bildungsstand seiner Bürger in aller Regel grundsätzlich nicht gegeben sein. Wie nie zuvor in der Menschheitsgeschichte strömen heute auf den Menschen eine Fülle von Reizen, Konsumangeboten, Freizeitbeschäftigungsmöglichkeiten ein. Bei der Einteilung seiner Zeit verfolgt der Bürger die verschiedensten Ziele und Zwecke mit unterschiedlichen Prioritäten. Zu einer Beteiligung an einem VB wird er nur dann bereit sein, wenn er das Ziel des VB für so sinnvoll und wichtig hält, daß er andere Betätigungen hintansetzt und die Aktivität des Gangs zur Gemeindebehörde und der Unterschriftsleistung ergreift. Eine Partei kann eine solche Aktivität aber nicht beliebig herstellen, das Sachanliegen des VB selbst muß so bedeutsam sein, daß der Bürger überhaupt aktivierbar ist. Zudem kann eine Partei nicht beliebig und häufig versuchen, VB zu initiieren. Die Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität des Bürgers, seine unterschiedlichen Prioritäten, die begrenzte Zahl der für VB geeigneten Themen, um hier nur einige Kriterien zu nennen, setzen der Anzahl der durchführbaren VB Grenzen. Wollte eine Partei häufiger VB initiieren, so müßte sie damit rechnen, daß die Beteiligungszahl zurückgeht, weil die Beteiligung an einem VB immer mit anderen Interessen des Bürgers konkurrieren muß.³⁴⁾ Je häufiger ein VB stattfindet, desto weniger ist es aus den übrigen Interessen herausgehoben und desto eher muß es dann auch hinter anderen Interessen zurücktreten. In einer modernen Demokratie wird daher eine Partei vor Initiierung eines VB eine gründliche Kosten-Nutzen-Analyse aufstellen. Dabei wird der nicht geringe Aufwand an Zeit und Kosten für die Aktivierung einer breiten Öffentlichkeit für die Ziele des VB mit der Bedeutung des Sachanliegens und den Erfolgsaussichten des VB abgewogen werden: kommt bei dem VB nämlich nur eine geringe Beteiligung heraus, stehen die Ini-

34) Vgl. U.v.Alemann, aaO, S. 44 ff., 50 ff.

tianten schlechter da als zuvor. Vor dem VB konnten sie immerhin mindestens noch behaupten, daß eine Mehrheit der Bevölkerung in einer Sachfrage mit ihnen übereinstimme, und aus dieser Behauptung versuchen, politisches Kapital zu schlagen. Das ist nach einem VB mit geringer Beteiligung nicht mehr möglich.³⁵⁾

Insgesamt dürfte so in der Gegenwart moderner Demokratien ein von einer Partei initiiertes VB aus den oben genannten Gründen in der Regel wohl eher dem Typ 2 entsprechen als dem Typ 1 der oben geschilderten Idealtypen. Auch das VB zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche 1969 in Österreich trägt von seinem Ziel und von seinem äußeren Ablauf her eher Züge einer hergestellten aktiven Öffentlichkeit zur Regelung einer Sachfrage, als Züge einer zur Akklamation für eine Partei aufmarschierten plebiszierten Öffentlichkeit.

Das Institut VB zeigte sich auch hier als sinnvolle Komplementäreinrichtung zum repräsentativen System. Ein wesentliches Merkmal des repräsentativen Systems ist das freie Mandat der Abgeordneten. Das freie Mandat bedeutet unter anderem, daß der Abgeordnete nicht an Aufträge seiner Wähler oder von Gruppen gebunden ist. Auch ein generell-imperatives Mandat, wie es etwa die in England zum Teil vertretene Mandatstheorie vorsieht, besteht nicht. Die Parlamentsmehrheit kann also neu auftauchende wichtige Entscheidungen selbst treffen und auch bereits vor der Wahl bekannte wichtige Probleme anders entscheiden als vor der Wahl in ihrem Wahlprogramm angekündigt, ohne daß es einer neuen Legitimation

35) Vgl. dazu sogleich unten die Lage vor und nach dem vierten VB in Österreich gegen die Fristenlösung. - Wird das VB als eine "Waffe der Opposition" angesehen, würde sich diese Waffe dann als zweischneidiges Schwert oder als Schuß, der nach hinten losgeht, entpuppen.

durch das Volk durch Neuwahlen bedürfte.³⁶⁾ Es ist daher aufgrund des freien Mandats möglich, daß ein Parlament in einer Sachfrage gegen den Willen einer Bevölkerungsmehrheit entscheidet und/oder ein Willensbildungsfluß von unten nach oben vor dem freien Mandat zum Halten kommt. Das Institut des VB kann so eine sinnvolle Ergänzung des freien Mandats sein, indem es dem Volk die Möglichkeit schafft, seine Ansicht zur Regelung einer Sachfrage anders als über den Weg der öffentlichen Meinung oder über die Einflußnahme als Parteimitglied zur Geltung zu bringen.³⁷⁾ Zur Verteidigung seines Vorschlags des Einbaus von Elementen direkter Demokratie in das GG wendet sich der Mitberichterstatte auf der Staatsrechtslehrevertagung 1974 in Bielefeld, H. Meyer, gegen Meinungen, die seiner Ansicht nach die Demokratie als die "Veranstaltung einer Ballonfahrt" ansehen, "wobei das Volk das Bodenpersonal spielt: bei der Wahl wird die Leine gekappt, dann geht der Ballon hoch, was die oben machen, ist deren Sache. Wo sie herunterkommen, wohin sie fahren, hängt vielleicht von den Winden - das sind die Verbände - ab. Aber ansonsten ist es eine Frage, die das Volk nichts angeht!"³⁸⁾ Das Bild

36) Vgl. K.Hesse, aaO, S. 243.

Th.Oppermann weist darauf hin, "daß wir seit Beginn der Bundesrepublik, seit 1949, eine ganz erstaunliche Staatspraxis im Sinne einer nahezu absoluten Freiheit dieses kollektiven Mandates kennengelernt haben, ohne daß sich irgendjemand groß daran gestoßen hat". Als Stichworte nennt er den Beginn der Wiederbewaffnung während der ersten Legislaturperiode, die Bildung der Großen Koalition 1966 und die neue Ostpolitik nach 1969. Er hält es für sehr diskussionswürdig, "ob man hier eventuell über die Figur des generellen Mandats etwas Abhilfe schaffen kann", VVDStRL 33, S. 179.

37) Ebenso H.Schambeck, aaO, S.35 f. Dort zitiert er auch H.Kelsen, der im Jahre 1925 in seiner Schrift "Das Problem des Parlamentarismus" auf die Beziehung von freiem Mandat und Elementen direkter Demokratie folgendermaßen hingewiesen hat: "Wenn schon die Wählerschaft ihren Vertrauensmännern im Parlament keine bindenden Instruktionen geben darf, dann muß doch zumindest die Möglichkeit bestehen, daß aus dem Schoße des Volkes Anregungen laut werden, nach denen das Parlament die Richtung seiner gesetzgeberischen Tätigkeit bestimmen kann."

38) H.Meyer in VVDStRL 33, S. 177.

ist in mancher Hinsicht sicher etwas schief und überzeichnet; zu den Winden, die die Fahrt bestimmen, gehören z.B. auch die öffentliche Meinung und die in den Parteien von unten nach oben fließenden Willensbildungsprozesse. H. Meyer übersieht also einen wesentlichen Teil der die Fahrt beeinflussenden Winde; zudem verdeckt dieses Vergleichsbild vom Einfluß der Verbände und nach hier vertretener Ansicht auch von Parteien und öffentlicher Meinung die Tatsache, daß das Volk selbst diesen Einfluß geltend machen kann, während das Bodenpersonal einer Ballonfahrt keinen Einfluß auf die Winde hat. Gleichwohl ist der Bildvergleich nicht völlig unzutreffend und unbrauchbar. Um bei dem Bild zu bleiben, würde das Vorhandensein von Elementen direkter Demokratie in einer Verfassung bedeuten, daß das Bodenpersonal, das Volk, die Möglichkeit hat, den Ballonfahrern, der Regierung und Parlamentsmehrheit, Richtungssignale zu geben, wenn der Flug in eine Richtung geht, mit der es nicht einverstanden ist, oder wenn die Ballonfahrer überhaupt unschlüssig sind, ob und wohin die Fahrt gehen soll. Die Signale könnten auch mit Hilfe der "unten gebliebenen" Oppositionspartei abgegeben werden. In diesem Sinne hat auch das VB zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche die Bedeutung des Instituts VB als Komplementäreinrichtung zum repräsentativen System, als sinnvolle Ergänzung des freien Mandats gezeigt. Mit Hilfe der Oppositionspartei konnten der Parlamentsmehrheit "Richtungssignale"³⁹⁾ gegeben werden, "wohin der Flug" nach Ansicht eines erheblichen Prozentsatzes der Bevölkerung gehen sollte.

Für die SPÖ bedeutete das VB zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche, daß sie durch Initiierung und Unterstützung dieses VB zu einer Regelung verhelfen konnte, an der in

39) Für das Institut VB nach dem österreichischen B.-VG ist der Begriff "Richtungssignale" besonders treffend. Für die Parlamentsmehrheit besteht keinerlei rechtliche Verpflichtung, dem im VB begehrten Gesetzesvorschlag zuzustimmen. Die Beteiligungszahl bei einem VB gibt nur ein Signal, wie groß der Wunsch nach einer bestimmten gesetzlichen Regelung in der Bevölkerung ist.

erster Linie bei Arbeitnehmern großes Interesse bestand. Ob dieser Erfolg zu einer Intensivierung des Willensbildungsflusses von unten nach oben geführt hat, kann nicht beurteilt werden.

Für die Frage der Selbstbestimmung des Einzelnen ist die Frage der Länge der Arbeitszeit von großer Bedeutung. Eine Selbstbestimmung der Bürger über die Länge der Arbeitszeit ist grundsätzlich gut geeignet, Erkenntnisse auch über die Frage zu vermitteln, ob der Bürger sich für die von ihm selbst getroffenen Entscheidungen verantwortlich fühlt und auch die Folgen der Entscheidung bedenkt oder nicht. Der im VB vorgelegte Entwurf indes stellte mit seiner schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche eine so ausgewogene Regelung⁴⁰⁾ dar, daß er hier der Bevölkerung keine Gelegenheit gab, Verantwortungsgefühl oder mangelndes Verantwortungsgefühl durch Nichtbeteiligung oder Beteiligung bei diesem VB zu entwickeln und zu zeigen.⁴¹⁾

Insgesamt sind die mit diesem von der SPÖ initiierten VB gemachten Erfahrungen als positiv zu bezeichnen.

40) Vgl. vorne S. 41.

41) Die Schweizer Bürger hatten am 26. Oktober 1958 eine Verfassungsinitiative auf Arbeitszeitverkürzung durch Einführung der 44-Stunden-Woche bei einer Beteiligung von 61,8 Prozent der Stimmberechtigten recht deutlich verworfen; es gab nur 35 Prozent Ja-Stimmen. - Die Initiative, ab 1978 generell nur noch 40 Stunden in der Woche zu arbeiten, verwarfen die Schweizer Bürger in der VA vom 5. Dezember 1976 mit 1.314.124 gegen 370.439 Stimmen. Sie folgten mit dieser Entscheidung der Empfehlung der großen bürgerlichen Parteien, die zwar auch für die Einführung der 40-Stunden-Woche sind, den Zeitraum für die Einführung aber für zu kurz hielten; vgl. BZ vom 6. Dezember 1976 "Schweizer lehnen 40-Stunden-Woche ab".

4. Das Volksbegehren zur Aufhebung der Fristenregelung beim Schwangerschaftsabbruch

Das vierte VB in Österreich im Jahre 1975 zur Aufhebung der Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch kam wie die ersten beiden VB ohne Unterstützung einer Partei zustande.⁴²⁾ Auf Initiative einer Gruppe katholischer Laien mit starker Unterstützung der katholischen Kirche versuchten die Unterzeichner des VB, die knapp 20 Prozent der Stimmberechtigten ausmachten, Machtkontrolle auszuüben gegenüber der SPÖ-Nationalratsmehrheit. Die von der Parlamentsmehrheit zum 1. Januar 1975 in Kraft gesetzte Fristenlösung sollte durch den mit dem VB eingebrachten Gesetzentwurf wieder aufgehoben werden. Die Kontrollausübung sollte also eine Richtungsänderung, eine Andersbestimmung in dieser Frage bewirken.

Der Versuch der Machtkontrolle in Form einer Richtungsänderung in dieser Frage blieb aber ohne Erfolg. Das mag auf den ersten Blick überraschen, wenn man daran denkt, daß die ersten drei VB über den rechtlichen Erfolg der Einleitung einer Gesetzesinitiative hinaus auch die erstrebte gesetzliche Regelung erreichten, obgleich bei ihnen die Beteiligungszahl nicht höher war; das VB gegen die Einführung des 13. Schuljahres erreichte sogar sein Ziel, obgleich sich nur gut 7 Prozent der Stimmberechtigten beteiligten, während die Fristenregelung bestehen blieb trotz einer Beteiligung von fast einem Fünftel der Stimmberechtigten am VB zu ihrer Aufhebung.⁴³⁾ Zur Erklärung dieser unterschiedlichen Ergebnisse ist zunächst noch einmal die Ausgestaltung des Instituts VB im österreichischen B.-VG zu betrachten. Nach Art. 42 Abs. 2 B.-VG kann das Volk durch ein VB nur eine Gesetzesinitiative herbeiführen, nicht aber für den Fall der Ablehnung dieser Gesetzesinitiative im Nationalrat in einem VE verbindlich

⁴²⁾ Vgl. vorne S.41 f.

⁴³⁾ Bei den ersten 3 erfolgreichen VB lagen die Beteiligungszahlen bei 17,27 %, gut 7 % und 17,4 %; beim VB zur Aufhebung der Fristenregelung war die Beteiligung mit 17,94 % am höchsten; vgl. dazu vorne S.39 ff.

über die Regelung der Sachfrage entscheiden. Für das VB bedarf es einer Beteiligung von 200.000 Stimmberechtigten. Ob die mit dem VB angestrebte gesetzliche Regelung aber wirklich Gesetz wird, hängt maßgeblich von der über 200.000 hinausgehenden Zahl der Stimmen ab, die sich am VB beteiligen. Zunächst gilt dabei die Regel: je höher die Zahl der Stimmen desto größer die Aussicht, daß der Nationalrat die angestrebte gesetzliche Regelung auch als Gesetz beschließt. Neben der absoluten Zahl der Beteiligung an einem VB sind aber weitere Faktoren maßgeblich dafür, ob das tatsächliche Ziel des VB erreicht wird. Dazu gehört allgemein die Bedeutung der Sachfrage, deren Regelung angestrebt wird, die Anzahl der von der Frage unmittelbar und mittelbar Betroffenen sowie die Frage, wie intensiv der Einzelne betroffen wird. Wichtig ist auch die Art der Aktivität, die zur Durchführung des VB entfaltet wird, ob also lediglich einige Parteien oder Verbände ihre Mitglieder mobilisieren, oder ob sich etwa ohne Unterstützung von Gruppen eine aktive Öffentlichkeit konstituiert.

Letztlich wird entscheidend sein, ob bei der Parlamentsmehrheit die Situation nach Durchführung des VB so eingeschätzt wird, daß man sich nicht verschließen könne, die angestrebte Regelung tatsächlich Gesetz werden zu lassen. Damit hängt die Frage der tatsächlichen Verwirklichung einer mit einem VB angestrebten Regelung von so vielen, zum Teil subjektiven Faktoren ab, daß im voraus nicht berechnet werden kann, ob und bei welcher Beteiligung der tatsächlich angestrebte Erfolg, die gesetzliche Regelung, erzielt werden wird.⁴⁴⁾ Bei den beiden hinsichtlich des tatsächlichen Erfolgs extrem gegensätzlichen VB, dem mit gut 7 Prozent Beteiligung erfolgreichen VB gegen die Einführung des 13. Schuljahres und dem mit knapp 20 Prozent Beteiligung erfolglosen VB zur Aufhebung der Fristenregelung, läßt sich mit Hilfe der obigen Gesichts-

44) Zu den Gründen und Folgen dieser Tatsache sogleich unten bei der zusammenfassenden Bewertung der in Österreich gemachten Erfahrungen.

punkte zur Erklärung ihres Erfolgs bzw. Mißerfolgs folgen-
des sagen: Die geplante Einführung eines 13. Schuljahres
war zwar auch gesamtgesellschaftlich nicht ohne Bedeutung,
von erheblich größerer Bedeutung war sie aber für die un-
mittelbar Betroffenen; das waren die Schüler auf höheren
Schulen, die allerdings nicht stimmberechtigt waren, und
deren Eltern. Die Verlängerung der Schulzeit ihrer Kinder
betraf die Eltern unter anderem auch durch die Verpflichtung,
nun eben noch länger für den Unterhalt der Kinder aufkommen
zu müssen. Von der recht kleinen Zahl der betroffenen Stimm-
berechtigten nahm ein hoher Prozentsatz an dem VB teil, ob-
gleich das VB von keiner relevanten Gruppe unterstützt wurde.
Die Tatsache, daß es für den tatsächlichen Erfolg eines VB
auf die Gesamteinschätzung des VB durch Parlamentsmehrheit
und auch Regierung ankommt, wird hier recht drastisch deut-
lich: Die Beteiligung von sieben Prozent schätzte man bei
dieser Frage für so hoch ein, daß die Regelung zurückge-
stellt wurde und sogar der zuständige Minister zurücktrat.

Das VB zur Aufhebung der Fristenlösung betraf ein im weit-
gehend katholischen Österreich hochbrisantes Thema. Vor Ein-
führung der Fristenregelung hatte es im Parlament und der
Öffentlichkeit heftige Kontroversen über diese Frage gegeben.
Kaum ein Problem stand in Österreich so im Bewußtsein der
Öffentlichkeit wie diese Frage. Von der Fristenregelung wa-
ren deren Gegner zwar nicht unmittelbar selbst betroffen,
soweit sie männlichen Geschlechts waren ohnehin nicht, und
auch die Gegnerinnen der Fristenlösung wurden nicht nur
Abtreibung verpflichtet. Die Gegner fühlten sich aber in ih-
ren moralischen Vorstellungen dadurch betroffen, daß der
Staat, dem sie als Staatsbürger angehörten, die Abtreibung
erlaubt hatte. Dabei glaubten oder mindestens hofften sie,
sich mit der Mehrheit der Bürger in der Ablehnung der Fri-
stenlösung einig zu sein. Das VB wurde von der in Österreich
einflußreichen katholischen Kirche nachhaltig unterstützt.
Nachdem die Initianten des VB dann ihr selbstgestecktes Ziel
von 1 Million Unterschriften nicht erreicht hatten, schätzten

sie selbst das VB als Mißerfolg ein.⁴⁵⁾ Dem entsprach dann auch die Einschätzung durch Parlamentsmehrheit und Regierung: Die Tatsache, daß sich "nur" knapp ein Fünftel der Stimmberechtigten beteiligt hatten, wurde so verstanden, daß jedenfalls nicht die Mehrheit gegen die Fristenlösung sei; der österreichische Vizekanzler R.Häuser (SPÖ) meinte sogar, diese Beteiligung sei der Beweis dafür, daß die überwiegende Mehrheit der Österreicher mit der Fristenlösung einverstanden sei.⁴⁶⁾ Aufgrund dieser Gesamteinschätzung durch Politiker der Partei der Parlamentsmehrheit bestand für die Parlamentsmehrheit anders als beim VB gegen die Einführung des 13. Schuljahres und den übrigen VB kein Anlaß, dem VB zur Aufhebung der Fristenregelung auch zum tatsächlich angestrebten Erfolg, einem entsprechenden Gesetz, zu verhelfen.

Das VB zur Aufhebung der Fristenlösung war ein Versuch, das Institut VB als Komplementäreinrichtung zum repräsentativen System zu nutzen, um von der Parlamentsmehrheit übergangene Interessen der vermuteten Bevölkerungsmehrheit zur Geltung zu bringen. Dies ist zwar aufgrund der Beteiligungszahl und deren Einschätzung durch die Initianten selbst und durch maßgebliche Politiker gescheitert, aber immerhin konnte überhaupt der Versuch der Artikulierung von Interessen und Ansichten gemacht werden.

Für eine demokratische Ordnung ist es wichtig, über Organisationsformen, Mechanismen, Verfahren zu verfügen, mit Hilfe derer Konflikte gewaltfrei ausgetragen und gelöst werden können. Dabei sollten die Mechanismen für alle durchschau- und einsehbar ausgestaltet sein, so daß auch die mit ihrer Ansicht Unterlegenen die Entscheidung akzeptieren und sich wieder integrieren können, soweit sie überhaupt in dem Konflikt desintegriert waren, sich so fühlten oder von anderen so angesehen oder behandelt wurden. Soweit das von hier beurteilt

45) Vgl. vorne S. 42 f.

46) Vgl. F.Csoklich, aaO, S. 12.

werden kann, hat das VB zur Aufhebung der Fristenregelung gezeigt, daß das Institut VB in diesem Falle als Konfliktregelungsmechanismus den oben genannten Anforderungen durchaus entsprochen hat: die von der Parlamentsmehrheit nicht berücksichtigte Ansicht konnte sich artikulieren, durch eine entsprechend hohe Beteiligung hätte gezeigt werden können, daß das Parlament entgegen dem Willen der Mehrheit oder einer ähnlich hohen Prozentzahl gehandelt hat; das Parlament hätte sich dann einer Revision nicht verschließen können. Der Versuch ist gescheitert, das Ergebnis wurde von den Teilnehmern akzeptiert, die Regelung wurde als mit der Bevölkerungsmehrheit übereinstimmend akzeptiert.⁴⁷⁾ Gerade durch seinen Mißerfolg hat dieses VB nun eine gewisse integrierende Wirkung entfaltet. Jedenfalls konnten die Gegner der Fristenlösung nicht mehr behaupten, der Staat habe entgegen dem Willen der Mehrheit der Bevölkerung die Abtreibung freigegeben, und vor allem konnten sie sich selbst nicht mehr als Bürger eines Staates empfinden, der für die Menschen wirklich bedeutsame Entscheidungen gegen den Willen der Mehrheit entscheidet. Dadurch ist die Identifikation der Gegner der Fristenregelung mit ihrem Gemeinwesen⁴⁸⁾ und ihre Integration in dieses Gemeinwesen wieder größer oder zum Teil überhaupt erst wieder möglich geworden. Zwar können sie noch glauben, daß sie in einem Staat leben, der ihrer Ansicht nach unsittliches Handeln erlaubt oder mindestens nicht mehr verbietet, aber sie wissen jetzt, daß er dies in Übereinstimmung oder mit Billigung der Mehrheit seiner Bürger und nicht gegen sie tut. Damit ist nicht gesagt, daß die Gegner des-

47) Der österreichische Justizminister Broder berichtete auf der Tagung der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (ASJ) in Frankfurt Mitte November 1976, also ein Jahr nach dem VB zur Aufhebung der Fristenregelung, daß die Fristenlösung allgemein akzeptiert und anerkannt werde und man nicht daran denke, sie in der Zukunft wieder aufzuheben.

48) Unter Identifikation mit dem Gemeinwesen wird hier das Bewußtsein oder auch nur das Gefühl, in einer "halbwegs" gerechten Ordnung zu leben, verstanden.

wegen nicht an ihrer Auffassung festhalten könnten. Aber im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit ihrer Forderung nach einer für alle verbindlichen staatlichen Strafnorm für einen Schwangerschaftsabbruch innerhalb der ersten drei Monate hat sich nach dem VB eine gewisse Resignation breit gemacht.⁴⁹⁾ Diese Resignation wird weitgehend nicht ein solches Empfinden, desintegriert in einem Staat zu sein, hervorgerufen haben, wie die Vermutung vor dem VB, der Staat mißachte den Mehrheitswillen seiner Bürger. Die Resignation trägt vielmehr auch gewisse befriedende Züge⁵⁰⁾ in sich insofern, als nun klar ist, daß sich eine bestimmte Ansicht nicht hat durchsetzen können, und sich nun die Vertreter dieser Ansicht nicht mehr als mögliche Mehrheit unterdrückt fühlen können.

Neben seiner Eignung als Konfliktregelungsmechanismus und seiner integrierenden Wirkung hat das VB zur Aufhebung der Fristenregelung gezeigt, daß das Institut VB nicht völlig ohne Bedeutung für die Selbstbestimmung des einzelnen ist. Immerhin konnte der einzelne Bürger an dem Versuch mitwirken, eine für ihn wichtige Frage unmittelbar selbst mitzuentscheiden.⁵¹⁾ Angesichts der zunehmenden Fremdbestimmung wesentlicher Bereiche der menschlichen Existenz ist diese Möglichkeit als solche positiv einzuschätzen. Daß der Versuch, eine wesentliche Frage der eigenen Existenz mitzuentscheiden, hier erfolglos war, ändert nichts an der positiven

49) In der Presseerklärung der "Aktion Leben" unmittelbar nach Bekanntgabe des offiziellen Ergebnisses des VB hieß es freilich, wohl auch noch unter dem ersten Eindruck des für die Aktion etwas enttäuschenden Ergebnisses: "Der Abschluß des Eintragungsverfahrens für das VB bedeutet für die Aktion Leben nicht das Ende ihrer Tätigkeit. Sie wird weiterhin mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln für den ungeschmälernten Schutz des menschlichen Lebens eintreten." - Abgedruckt in Deutsche Tagespost, Würzburg, 10. Dezember 1975.

50) Th.Oppermann spricht von der "befriedenden Funktion des Referendums", in VVDStRL 33, 180.

51) Die Entscheidung, ob die angestrebte Regelung wirklich Gesetz wird, bleibt freilich nach der Ausgestaltung der Elemente direkter Demokratie im österreichischen B.-VG beim Parlament.

Beurteilung der Möglichkeit überhaupt, diesen Versuch machen zu können. Ob die Erfahrung des Mißerfolgs dieses VB negative Folgen für die grundsätzliche Partizipationsbereitschaft der einzelnen Teilnehmer hatte, läßt sich nicht abschätzen. Auszuschließen ist es allerdings nicht.⁵²⁾ In einer demokratischen Ordnung muß aber vom mündigen Bürger erwartet werden können, daß er Mehrheitsentscheidungen akzeptiert. Dadurch ist die Minderheit nicht gehindert, darauf hinzuwirken, zukünftig eine Mehrheit für ihre Zielvorstellung zu gewinnen.

Im Hinblick auf die Beurteilung des Instituts VB für die Weiterentwicklung einer demokratischen Ordnung kann für die mit dem VB zur Aufhebung der Fristenregelung gemachten Erfahrungen eine einfache Bemerkung gemacht werden: Die Demokratie lebt von der Aktivität ihrer Bürger, ihrer Bereitschaft, sich am politischen Willensbildungsprozeß zu beteiligen; so ist auch die Aktivität der Teilnehmer an diesem VB ein Beitrag zur Demokratie. Daß sich hier die Aktivität von Bürgern zur Teilnahme am politischen Prozeß mit Hilfe und im organisatorischen Rahmen des Instituts VB entfalten konnte, ist als positive Erfahrung mit dieser Einrichtung direkter Demokratie zu bewerten.

5. Zusammenfassung

Das Institut VB nach dem österreichischen B.-VG hat durchaus seine Eignung als Mittel zur Machtkontrolle gezeigt. In drei von vier Fällen wurde die Kontrolle durch ein VB ohne Beteiligung von Parteien ausgeübt; in einem Fall ging die Initiative von einer Partei aus; aufgrund der Vorgeschichte und

⁵²⁾ In der Schweiz haben Mißerfolge bei Initiativen auf Partialrevision der Schweizer BV diesen Effekt offenbar nicht: obgleich in der Vergangenheit die meisten Initiativen erfolglos blieben, hat die Zahl der Initiativen stark zugenommen; vgl. vorne S. 63 ff.

der Art und Weise der Durchführung dieses VB konnte die Tatsache, daß es von einer Partei initiiert wurde, aber nicht zu einer negativen Beurteilung führen.

Objekt der Kontrolle war in drei von vier Fällen die Parlamentsmehrheit und auch in gewisser Hinsicht die von der Parlamentsmehrheit getragene Regierung, die bezüglich der in den VB angestrebten gesetzlichen Regelungen auch hätte Gesetzesinitiativen ergreifen können. Beim VB für einen unabhängigen Rundfunk war Objekt der Kontrollausübung das gesamte Parlament. Die Kontrollausübung durch dieses VB war besonders bedeutsam: in der Zeit der damals in Österreich bestehenden großen Koalition hatten die Parteien den Einfluß auf den Rundfunk unter sich aufgeteilt. Sie waren immobil, unfähig und ohne Interesse, Bedürfnisse und Artikulationen der Basis zu dieser Frage aufzunehmen und in politische Aktivität umzumünzen. So läßt sich auf die damalige Situation in Österreich ein Wort von Ernst Fraenkel treffend anwenden: "In einem modernen demokratischen Verfassungsstaat sind plebiszitäre Verfassungsinstitutionen als Ausdruck des empirischen Volkswillens stets dann unentbehrlich, wenn der empirische Volkswille daran gehindert ist, in angemessener und ausreichender Weise die Parteinstanzen unmittelbar zu dirigieren und dergestalt mittelbar die Staatsinstanzen zu kontrollieren."⁵³⁾

Die Kontrollwirkung zielte entsprechend der Ausgestaltung des VB im österreichischen B.-VG auf den Versuch einer Andersbestimmung, einer Richtungsänderung der Haltung der Parlamentsmehrheit in einer Sachfrage. In einem Fall bewirkte die Kontrolle den Rücktritt des für die geplante Einführung des 13. Schuljahres zuständigen Ministers.

Seit dem Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes im Jahre 1963 wurden in Österreich bis 1976 vier VB durchgeführt. Wenn im Schnitt alle drei Jahre ein VB durchgeführt wird, ist das ge-

53) E.Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Recht und Staat, Heft 219/20, Tübingen 1958.

wiß nicht häufig. Diese praktischen Erfahrungen stehen aber in Einklang mit der theoretischen Ansicht, daß die Funktion des VB in der Ergänzung des repräsentativen Systems liegt, daß das Institut VB für den Fall in der Verfassung verankert ist, daß die Parteien Anliegen und Probleme beachtlicher Anteile der Bevölkerung nicht aufnehmen und in den politischen Willensbildungsprozeß einbringen. Gelingt es den Parteien und Verbänden, Anliegen der Bevölkerung, die sich ja auch in der öffentlichen Meinung ausdrücken, in den politischen Willensbildungsprozeß einzubringen, erübrigt sich die Artikulation über ein VB. Die Fähigkeit von Parteien und Verbänden, Willensbildungsprozesse von unten nach oben zu vermitteln, bestimmt zum wesentlichsten Teil die Häufigkeit der Inanspruchnahme von Elementen direkter Demokratie durch die Bevölkerung: je besser diese Fähigkeit bei Parteien ausgebildet ist, desto weniger besteht Anlaß, ein VB zu initiieren. Mit dieser Faustformel ist umgekehrt allerdings nicht gesagt, daß die geringe Nutzung von Elementen direkter Demokratie in einem Land ausschließlich oder wesentlich auf einen im Hinblick auf innere Demokratie optimalen Zustand der Parteien und insgesamt auf die optimale Berücksichtigung aller Interessen durch Parlament und Regierung in diesem Land zurückzuführen ist. Andere Gründe können Mitursachen für eine geringe Nutzung von Elementen direkter Demokratie sein, z.B. die fehlende Einübung demokratischer Verhaltensweisen, fehlende Erfahrung darin, bestimmte Anliegen und Interessen in gemeinschaftlichem Zusammenwirken mit anderen durchzusetzen, - oder - die weitverbreitete falsche Vorstellung, von Entscheidungen auf bundesstaatlicher Ebene nicht unmittelbar betroffen zu sein, letztlich auch eine andere Prioritätensetzung des einzelnen, eine gewisse Trägheit und andere Gründe mehr.

Die Einsicht in den Charakter von Elementen direkter Demokratie als Komplementäreinrichtung zur repräsentativen Demokratie läßt es somit nicht zu, von einer relativ geringen Nutzung dieser Elemente auf deren Bedeutungslosigkeit oder

Entbehrlichkeit zu schließen:⁵⁴⁾ Der Grund für die geringe Nutzung kann durchaus auch darin liegen, daß der Wille der Bevölkerung über Parteien und Verbände hinreichend zur Geltung kam: Elemente direkter Demokratie sind aber gerade auch für den Fall da, daß Parteien und Verbände den Willen der Bevölkerung nicht hinreichend berücksichtigen und dadurch Konfliktsituationen entstehen. In der für solche Situationen institutionalisierten Artikulationsmöglichkeit der Bevölkerung liegt somit eine wesentliche Bedeutung derartiger Elemente direkter Demokratie.

In zwei Fällen - dem VB für einen unabhängigen Rundfunk und dem VB zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche - hatten die VB "neue" Regelungen zum Ziel, in einem weiteren Fall sollte eine geplante Maßnahme - die Einführung des 13. Schuljahres - verhindert werden, und ein weiteres Mal ging es um die Aufhebung eines soeben beschlossenen Gesetzes über die Fristenregelung. Angesichts dieser Lage kann nicht davon gesprochen werden, daß das VB zu einem Mittel der Verhinderung wurde, zu einer Verhinderungsdemokratie geführt hat. Der Versuch etwas zu verhindern muß im übrigen nicht von vornherein als negativ beurteilt werden, sondern muß vom Inhalt einer Regelung, die verhindert werden sollte, beurteilt werden. Das freilich ist abhängig vom politischen Vorverständnis und vom politischen Standort des Beurteilers. Im übrigen kann der Versuch, eine Regelung zu verhindern, dann wenn er scheitert, ganz erheblichen Auftrieb für die Befürworter dieser Regelung verschaffen.⁵⁵⁾

54) Gerade diesen Schluß zieht aber Abelein für die deutschen Länder: "Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß die einfache Gesetzgebung unmittelbar durch das Volk trotz unterschiedlicher Ausgestaltung in den einzelnen Länderverfassungen durchweg von so geringer praktischer Bedeutung ist, daß man das Institut als Ganzes mit Fug und Recht als absolet bezeichnen kann."; aaO, S. 196.

55) Vgl. dazu unten den erfolglosen Versuch, in Italien das eine Ehescheidung ermöglichende Gesetz wieder aufzuheben und die Folgen dieses vergeblichen "Verhinderungsversuches".

Die österreichischen Erfahrungen haben die Eignung des Instituts VB als Verfahren zur Regelung von Konflikten bei für den einzelnen wichtigen Fragen gezeigt. Das gilt gerade auch für das erfolglose VB zur Aufhebung der Fristenregelung. Da das Verfahren des Ja-Nein-Entscheids für jedermann durchschaubar ist, wird das Ergebnis allgemein anerkannt und akzeptiert.⁵⁶⁾

Es kam bei den VB in Österreich weder zu unlösbaren Gruppenkämpfen noch zu bloßer Demonstration von Gruppenstärken. Die VB zeigten zum Teil - besonders das letztlich erfolglose VB zur Aufhebung der Fristenregelung - Züge einer aktiv integrierenden, befriedenden Wirkung.

Das Institut VB wurde nicht zu einem Machtmittel von Parteien und Verbänden, es hatte wohl eher eine Art von Signalwirkung; so vor allem das VB für einen unabhängigen Rundfunk, das den Parteien zum einen signalisierte, daß die Bevölkerung mit einer Aufteilung der Macht über den Rundfunk unter den Parteien nicht einverstanden war, und zum anderen, daß die Parteien nicht in der Lage gewesen waren, dieses Anliegen der Bevölkerung zu bemerken und in den politischen Willensbildungsprozeß einzubringen.

Die Themen aller VB - unabhängiger Rundfunk, Schulzeit, Arbeitszeit, Fristenlösung - und die Möglichkeit, an der Entscheidung dieser Sachfragen mitwirken zu können, dürfte für die Selbstbestimmung des einzelnen nicht ohne Bedeutung gewesen sein. Alle Themen - mit Ausnahme vielleicht des VB gegen die geplante Einführung des 13. Schuljahres - betrafen jeden einzelnen Bürger in gewisser Hinsicht mehr oder minder intensiv; keines der Themen war zu komplex, so daß sich jeder dazu eine eigene Meinung bilden konnte.

Die VB zeigten eher die Fähigkeit der Bürger zu politischer Aktivität und zu Verantwortung als eine ihnen oft nachgesagte

56) Zum Problem, daß sich nach dem österreichischen B.-VG nach Ablehnung des VB durch das Parlament kein VE anschließt, vgl. sogleich unten.

Unmündigkeit und Passivität. Für die Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung ist neben der politischen Aktivität, die sich mit Hilfe und im Rahmen des Instituts VB entfalten konnte, vom Inhalt der VB vor allem das VB für einen unabhängigen Rundfunk hochbedeutsam. Daß es mit Hilfe eines VB durch Initiative aus der Bevölkerung heraus, durch Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit im Rahmen dieses verfassungsrechtlichen Instituts gelang, den Rundfunk dem totalen Parteieneinfluß zu entziehen, schlägt stark auf der positiven Seite der Beurteilung des Instituts VB zu Buche. Mit der Unabhängigkeit des Rundfunks wurde eine wesentliche Voraussetzung der Entwicklung der Demokratie überhaupt gesichert.

Zur Ausgestaltung des Instituts VB nach dem österreichischen B.-VG auch im Hinblick auf die Beteiligungszahl an dem VB ist noch folgendes zu bemerken:

Bei der Bewertung der Beteiligungszahl, die bei drei VB bei knapp 20 Prozent, bei einem VB bei gut 7 Prozent lag, muß man davon ausgehen, daß die VB nach ihrer rechtlichen Ausgestaltung im B.-VG für den rechtlichen Erfolg der Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens nur einer Beteiligung von 200.000 Stimmberechtigten, also knapp 5 Prozent benötigen. Diese Stimmenzahl wurde jedesmal erheblich überschritten; ein Grund für diese im Vergleich zum rechtlichen Erfordernis von 200.000 Stimmen erheblich höheren Beteiligungszahlen liegt darin, daß die Unterzeichner des VB mit einer möglichst weit über 200.000 hinausgehenden Beteiligung darauf hinwirken wollten, daß das Parlament die angestrebte Regelung auch tatsächlich beschließt. Im Verhältnis zu Wahlen etwa oder zu VA in anderen Ländern waren die Beteiligungszahlen relativ gering. Das erklärt sich aber daraus, daß es sich nur um VB und nicht um VE handelte; es ging nur um die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens, bei dem für das Parlament keinerlei rechtliche Verpflichtung besteht, das begehrte Gesetz auch wirklich zu beschließen. Die Unsicherheit und Nicht-Vorhersehbarkeit, ob und bei welcher Beteiligung das Parlament die angestrebte gesetzliche Regelung tatsächlich

beschließen werde, dürfte nicht besonders förderlich für die Höhe der Beteiligung gewesen sein. Die Beschränkung des österreichischen B.-VG auf die Gesetzesinitiative, ohne bei Ablehnung der Initiative durch das Parlament einen VE über diese Frage vorzusehen, kann so nicht als glückliche Lösung angesehen werden. Freilich hat die Ausgestaltung der Elemente direkter Demokratie als bloße Gesetzesinitiative bislang noch keine nachteiligen Folgen gezeigt: in drei Fällen entsprach das Parlament durch eine entsprechende gesetzliche Regelung dem VB, im Falle des VB gegen die Fristenregelung akzeptierten es die Teilnehmer an dem VB, daß das Parlament dem VB nicht folgte. Gleichwohl ist der Fall denkbar, daß das Parlament trotz einer hohen Beteiligungszahl dem VB nicht entspricht und die Teilnehmer am VB Schwierigkeiten haben, dies zu akzeptieren. In einem solchen Fall scheint ein anschließender VE die beste Möglichkeit zu sein, den Konflikt zu lösen.⁵⁷⁾ Es kann sich dann zeigen, ob sich das mit dem VB angestrebte Gesetz tatsächlich durchsetzt. Ist das nicht der Fall, werden die Befürworter dieser Regelung dieses Ergebnis leichter akzeptieren, als wenn das Parlament trotz hoher Beteiligungszahl am VB die begehrte Regelung endgültig ablehnt; mögliche negative Folgen für die künftige Partizipationsbereitschaft und das Demokratieverständnis der mit ihrer Ansicht Unterlegenen werden vermieden oder mindestens vermindert. So erscheint es als sinnvollere Ausgestaltung von Elementen direkter Demokratie, wenn sich im Falle der Ablehnung eines VB durch das Parlament ein VE über diese Frage anschließen würde.

Insgesamt sind aber die Erfahrungen mit dem Institut VB in Österreich als gut zu bezeichnen.

57) So die Regelungen in den deutschen Länderverfassungen, insbesondere auch die erst 1974 eingeführte Regelung von VB und VE in B.-W., Art. 60 Abs. 1 S. 1 LV B.-W., ebenso auch die Regelung in der WRV, Art. 73 Abs. 3 S. 4.

III. Die Erfahrungen in Italien

Die beiden in Italien seit Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes im Jahre 1970 durchgeführten VB und der eine bisherige VE¹⁾ haben im politischen Leben Italiens eine durchaus bedeutsame Rolle gespielt.

1. Das Volksbegehren und der Volksentscheid zur Aufhebung des Scheidungsgesetzes

Beim ersten VE im Jahre 1974 ging es um die Aufhebung des 1971 beschlossenen, die Scheidung ermöglichenden Gesetzes, das zweite, im Mai 1975 durchgeführte VB strebte die Aufhebung des alten, noch aus der Zeit des Faschismus stammenden Strafgesetzes bei einem Schwangerschaftsabbruch an.

Der erste VE war der Versuch, Kontrolle auszuüben gegenüber der Parlamentsmehrheit, die durch das neue Gesetz die Scheidung ermöglicht hatte. Die Kontrolle sollte entsprechend der Ausgestaltung von VB und VE in der italienischen Verfassung durch Aufhebung des Gesetzes eine Andersbestimmung und Richtungsänderung in dieser Sachfrage bewirken; letztlich sollte das Rad in dieser Frage wieder zurückgedreht werden. Als Kontrollsubjekt hatte sich hier nicht nach und nach eine immer breiter werdende Öffentlichkeit herausgebildet, deren Konstituierung außerhalb und ohne Mitwirkung von Parteien und Verbänden erfolgt wäre wie etwa beim VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk in Österreich. Vielmehr ging der Kontrollversuch von einer Partei, der DC, aus, in der Durchführung wurde der VE dann außer von der DC auch noch von der neofaschistischen Partei und der katholischen Kirche unterstützt. So erhielten das VB - und besonders die Vorbereitung

1) Vgl. vorne S. 48 ff.

des VE - den Charakter eines Abstimmungskampfes, vergleichbar einem modernen Wahlkampf. In diesem Abstimmungskampf engagierten sich letztlich so gut wie alle Parteien, gesellschaftlichen Gruppen sowie die Kirche. Legt man die oben S. 158 ff. entwickelten Kriterien zur Bewertung von VB und VE, die von Parteien initiiert und unterstützt werden, zugrunde, läßt sich zur Beurteilung dieses VE folgendes sagen: Bei diesem VE ging es in allererster Linie um die Entscheidung einer für die Italiener hochbedeutsamen Sachfrage; gerade in der Bedeutung dieser Frage liegt auch der Grund für das starke Engagement aller gesellschaftlichen Gruppen beim VE. Die große Bedeutung der Scheidungsfrage geht im übrigen schon aus der Tatsache hervor, daß es nach zahlreichen Versuchen erst angesichts des konkreten Vorhabens der DC, gegen das in seiner Entstehung begriffene neue Scheidungsgesetz einen VE herbeizuführen, gelang, das zur Durchführung von VB und VE erforderliche Ausführungsgesetz zu beschließen.²⁾ Darüber hinaus wird die Bedeutung dieser Frage klar, wenn man sich vor Augen führt, daß in Italien 95 Prozent der Gesamtbevölkerung katholisch sind. Die Ehen der Katholiken werden in den Kirchen vom Priester geschlossen, der neben seiner kirchlichen Aufgabe zugleich die Funktion des staatlichen Standesbeamten ausübt. Dies ist ein signifikanter äußerer Ausdruck der weitgehenden Identifizierung der kirchlichen - nach der katholischen Lehre unauflöslichen - Ehe mit der zivilen Ehe, die bis zum neuen Scheidungsgesetz im Jahre 1971 ebenfalls grundsätzlich unauflöslich war. Über die konkrete Sachfrage der Scheidung hinaus hatte der VE erheblich weitergehende Bedeutung, die sich nur aus der geschichtlichen Entwicklung Italiens mit ihrer spezifischen Verknüp-

2) Die FAZ schrieb zur Verabschiedung des Ausführungsgesetzes: "... Die Christlichen Demokraten legten auf die Verabschiedung dieses Gesetzes Wert, weil sie die Waffe der VE gegen das Ehescheidungsgesetz zu schwingen gedenken...", FAZ vom 22. Mai 1970, "VE in Italien".

fung von Staat und Kirche erklären läßt.³⁾ Es ging um die Bewahrung oder Lockerung dieser Verknüpfung von Staat und Kirche, um die Macht der Kirche über ihre Gläubigen und ihre Macht im Staat, um die Verteidigung des "alten Italien"⁴⁾ gegen ein neues, modernes Italien. So teilte diese Frage die Staatsbürger und die Parteien und Gruppen in "Konservative", die das Verbot der Scheidung bewahren bzw. das Rad in dieser Frage wieder zurückdrehen wollten, und "Fortschrittliche"⁵⁾, die die Scheidung ermöglichen und damit Italien auch der Entwicklung in anderen europäischen Ländern anpassen wollten. Die Bedeutung der Scheidungsfrage für jedermann in Italien und das Gegenüber der Ansichten dazu als "konservativer" und "fortschrittlicher" Ansicht war die Ursache des starken Engagements von Parteien, Kirche und Gruppen: Auf der einen Seite

-
- 3) Die Beziehungen zwischen dem italienischen Staat und der katholischen Kirche sind, wie Art. 7 Verf. Italien festlegt, durch die sog. Lateran-Verträge geregelt. Zu diesen Verträgen gehört auch das Konkordat zwischen dem italienischen Staat, vertreten durch die Regierung Mussolini, und dem Vatikan vom Jahre 1929. Darin wird u.a. die katholische Religion als Staatsreligion anerkannt. Religionsunterricht in den Schulen ist obligatorisch; Priester, die von kirchlichen Sanktionen betroffen sind, dürfen nicht weiter im öffentlichen Dienst tätig sein. Verhandlungen über eine Revision des Konkordats zwischen italienischem Staat und dem Vatikan sind Ende 1976 angelaufen, vgl. dazu etwa die Berichte in der FR vom 26. Nov. 1976 "Die Italiener und ihre Kirche" und vom 27. Nov. 1976 "Italien wird bald ohne Staatsreligion sein".
 - 4) Was den Begriff des "alten Italien" ausmacht, kann von einem Ausländer wohl kaum erfaßt werden, und zudem könnte es nicht an dieser Stelle dargestellt werden. Als Stichworte seien aber genannt: die Kirche und ihre Bedeutung, die Verknüpfung und teilweise Identifizierung von Staat und Kirche; die Rolle der Frau, die Rolle der Mutter, die des Mannes; vgl. auch den Artikel in der FAZ vom 20. Mai 1974 "Das alte Italien hat eine Schlacht verloren".
 - 5) Bei aller Fragwürdigkeit solcher Klassifizierungen sollen diese Begriffe dennoch verwendet werden, zum einen, weil die Gruppen sich selber auch so verstehen und bezeichnen, weil sie in der Presse zumeist so bezeichnet werden und weil auch jede andere knappe Kennzeichnung der Gruppen in gewisser Hinsicht teilweise verzerrend und schief wäre.

die Konservativen als Initiatoren und Unterstützende des VE, die Gegner der Scheidungsmöglichkeit, die DC, die Neofaschisten, die Kirche, auf der anderen Seite die Fortschrittlichen, die Gegner des VE, die Befürworter der Scheidungsmöglichkeit, das waren alle anderen Parteien, die Gewerkschaften, die größten Teile der Presse und des Rundfunks.

Bei diesem Kontrollversuch der Andersbestimmung durch konservative Parteien und die Kirche ging es in erster Linie darum, den nicht berücksichtigten Willen der vermeintlichen Bevölkerungsmehrheit zur Geltung zu bringen. Die DC glaubte sicher, daß das neue Scheidungsgesetz von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt werden würde. Zu dieser Einschätzung kam sie zum einen aufgrund entsprechender Ergebnisse von Meinungsumfragen⁶⁾, zum anderen aufgrund ihrer Einschätzung der Ansichten der italienischen Frauen zu dieser Frage: die DC glaubte nämlich, daß die Frauen in ihrer großen Mehrheit die Scheidungsmöglichkeit ablehnen würden; insbesondere glaubte sie das von den Ehefrauen, deren Ehemänner im Ausland einer Berufstätigkeit nachgingen. Hätte die DC mit ihrer Ablehnung der Scheidungsmöglichkeit sich nicht in Übereinstimmung mit der Bevölkerungsmehrheit geglaubt und hätte sie nicht diesem Mehrheitswillen zur Geltung verhelfen wollen, so hätte sie den dreifachen Aufwand nicht auf sich genommen: die Durchsetzung des Ausführungsgesetzes, die Durchführung des VB, die Unterstützung des VE. Zudem nahm die DC sogar die für sie unangenehme Allianz mit den Neofaschisten in Kauf.

Es ging bei diesem VE nicht darum, Akklamation für ein von der Parteiführung ausgegebenes Ziel bei einer uninformierten, unaufgeklärten, dumpfen Masse zu erzeugen, um damit die eigene Gruppenstärke zu demonstrieren. Es handelte sich vielmehr um die Entscheidung einer Frage, zu der sich jeder aus den eigenen Erfahrungen eine Meinung bilden konnte und gebildet hatte. Freilich brachte es die Entscheidung dieser Sachfrage

6) So FAZ vom 20. Mai 1974 "Das alte Italien hat eine Schlacht verloren".

mit sich, daß es dann darüber hinaus auch um die allgemeinere Frage ging, ob sich nun Konservative oder Fortschrittliche durchsetzten, welche Parteiengruppen nun stärker seien. Dennoch war die zu entscheidende Sachfrage selbst von solcher Bedeutung, daß ihre Entscheidung im Vordergrund blieb. Daß es in dieser Situation auch nicht etwa um eine Verunsicherung und Diskreditierung des parlamentarischen Systems gehen konnte, wird schon daraus deutlich, daß die das VB und den VE initiiierende DC selbst die Regierung bildete⁷⁾ und sich eine Unruhe zunächst in einer sicher nicht beabsichtigten Erschütterung der amtierenden Regierung niedergeschlagen hätte. Bemerkenswert an diesem VE ist, daß hier die Institute VB und VE keineswegs als "Waffe der Opposition"⁸⁾ eingesetzt wurden, sondern von der in einer Sachfrage im Parlament in die Minderheit geratenen Regierungspartei angestrengt wurden, um der vermeintlichen Mehrheitsansicht in der Bevölkerung zur Durchsetzung zu verhelfen und damit auch die eigene Position wieder zu stärken. Die Tatsache, daß Initiative und Unterstützung dieses VB und dieses VE durch Parteien und auch durch die Kirche erfolgte, führt so nicht zu einer negativen Beurteilung der damit gemachten Erfahrungen.

Die Institute VB und VE sollten als Komplementäreinrichtungen zur repräsentativen Demokratie genutzt werden; freilich nicht in der Weise, daß eine Initiative, eine Anregung zu einer Neuregelung aus der Bevölkerung heraus ergriffen wurde. Komplementär, also ergänzend zum repräsentativen System, sollte der VE insoweit sein, als er ein vom Parlament beschlossenes Gesetz aufheben wollte, weil dieses Gesetz vermeintlich im Widerspruch zur Bevölkerungsmehrheit stand. Es sollte eine zeitgemäße, fortschrittliche Regelung verhindert werden, die Konservativen wollten das Rad der geschichtlichen Entwicklung wieder zurückdrehen. Das Ergebnis des VE ließ aber die-

7) Die DC führte damals eine Minderheitsregierung, der aber die Sozialisten grundsätzliche ihre Unterstützung zugesagt hatten.

8) Zur Kritik an dieser Bewertung der Institute VB und VE bereits vorne S. 162 f.

sen Versuch scheitern, die Institute VB und VE zu einem Mittel einer "Verhinderungsdemokratie" zu machen, in der vom Parlament beschlossene fortschrittliche Regelungen qua VE blockiert werden. Es trat eher das ein, was K.v.Beyme 1970 als vage Hoffnung formuliert hat, als die DC den Beschluß des Ausführungsgesetzes für VB und VE ansteuerte, um das neue Scheidungsgesetz durch VE aufzuheben: "... es bleibt zu hoffen, daß sich konservative Intentionen funktional progressiv auswirken und das Referendum zu einem Instrument innovatorischer Politik werden lassen. Es besteht jedoch kein Grund, übertriebene Hoffnungen auf das Referendum zu setzen..."⁹⁾ Tatsächlich trat in etwa das ein, was v.Beyme erhofft hatte, das genaue Gegenteil dessen, was die Initianten mit dem VE bezweckten: Nach dem erfolglosen Versuch, das Rad zurückzudrehen, stand das Rad nämlich nicht einmal mehr an derselben Stelle wie zuvor, sondern es war ein gutes Stück nach vorne gedreht. Die neue Situation hat die NZZ so beschrieben: "Die Beibehaltung der Scheidungsreform ... hat allen Kräften in Italien Auftrieb gegeben, die sich um eine Liberalisierung der Gesetze bemühen."¹⁰⁾ Der Auftrieb für eine in weltanschaulichen Fragen fortschrittliche politische Haltung durch den aus dieser Sicht erfolgreichen VE hatte seinen Grund auch darin, daß nun jedermann wußte, daß fast 60 Prozent der Italiener mit der Liberalisierung des Scheidungsgesetzes einverstanden waren und niemand mehr behaupten konnte, diese Reform sei vom Parlament gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung beschlossen worden. Der Versuch, das Mittel des VE in der Weise als Komplementäreinrichtung zum repräsentativen System zu nutzen, daß mit ihm eine vom Parlament beschlossene fortschrittliche Regelung wieder aufgehoben werden sollte, führte so durch sein Scheitern zu einer deutlichen Bestätigung dieser Regelung und zu einer Bestärkung der in weltanschaulichen Fragen offenen und fortschrittlichen Kräfte.

9) K.v.Beyme, aaO, S. 36.

10) So NZZ vom 1.8.1974 "Italienische Umfrage zum Schwangerschaftsabbruch, Echo auf das Scheidungsreferendum".

Gleichwohl soll dieses Ergebnis des VE nicht dazu verleiten, bei der Bewertung des Instituts VE zu stark vom inhaltlichen Ergebnis eines VE auszugehen. Denn das würde umgekehrt bedeuten, daß ein eine fortschrittliche Regelung blockierendes Ergebnis eines VE auch gleich zu einer negativen Beurteilung des Instituts als solchen führen könnte. Im Ergebnis eines VE zeigt sich aber nur die Einstellung der Bevölkerung zu einer politischen Sachfrage, oder weitergehend, wenn es sich um eine Frage von allgemeiner politischer Bedeutung handelt, die allgemeine politische Bewußtseinslage der Bevölkerung. Argumentiert man vom eine fortschrittliche Regelung verhindernden Ergebnis eines VE gegen VE schlechthin, so heißt das doch letztlich, daß man glaubt, eine Politik machen zu können und zu müssen, die nicht dem allgemeinen politischen Bewußtsein entspricht und nicht von einem allgemeinen Konsens getragen wird. Eine derartige Auffassung würde aber verkennen, daß ein Staat sich ständig neu konstituiert im Zusammenwirken der Staatsbürger, der Gruppen, der staatlichen Organe.¹¹⁾ So kommen zwar Anstöße zur Neu- und Weiterentwicklung, zu Fortschritt ständig von allen Komponenten dieses Zusammenwirkens, und es ist selbstverständlich, daß neue Anstöße dem allgemeinen Bewußtsein und dem allgemeinen Konsens in einer Frage vorausseilen; anders wäre Fortschritt gar nicht denkbar. Aber andererseits ist es nicht auf Dauer möglich, daß staatliche Organe eine ständig dem allgemeinen Bewußtsein weit vorausseilende Politik machen. Konstituiert sich Staat immer aufs Neue durch das und im Zusammenwirken von Staatsbürgern, Gruppen, Organen auch durch die wiederkehrende Wahl der Organe, kann es in diesem Prozeß nicht dazu kommen, daß den gewählten "fortschrittlichen Staatsorganen" ein Volk "gegenübersteht", das fortschrittliche Entscheidungen seiner Staatsorgane ständig zu verhindern sucht und das am besten soweit als möglich selbst daran gehindert wird, dies tun zu können. Spätestens bei der

11) Vgl. dazu K.Hesse, aaO, S. 5 ff., 9 f.

nächsten Wahl würde die Bevölkerung ein Parlament und eine Regierung wählen, deren Politik dem allgemeinen politischen Bewußtsein in etwa entspricht und ihm eben nicht weit vorseilt. Denn weder bei einer Wahl noch bei einer Abstimmung handelt das Volk in einem "lucidum intervallum"¹²⁾, sondern so wie es seiner allgemeinen politischen Bewußtseinslage entspricht.

Im übrigen scheinen erhebliche Zweifel angebracht an der Notwendigkeit der Durchsetzung einer Regelung, an der "Richtigkeit" einer Norm, die sich nicht auf die Zustimmung der Mehrheit der Staatsbürger stützen kann. Der Hinweis auf die Komplexität von Entscheidungszusammenhängen, auf erforderliche Sachkompetenz zur Entscheidungsfällung, kann nicht darüber hinwegführen, daß in einer demokratischen Ordnung der Gegenwart die "Richtigkeit" einer Regelung mehr und mehr davon bestimmt zu sein scheint, ob sie allgemein anerkennungswürdig ist, ob sie nach einem ernsthaften Vermittlungsversuch durch die politische Führung Zustimmung findet oder finden würde, wenn alle Staatsbürger darüber entscheiden könnten und würden.¹³⁾ Über den tatsächlichen Inhalt einer Norm hinaus scheint gerade in der Gegenwart moderner Demokratie die Art des Zustandekommens einer Norm in einem freien, offenen Diskussionsprozeß, die Möglichkeit für den Bürger, sich am Entscheidungsprozeß zu beteiligen, die Durchschaubarkeit des Prozesses wichtig zu sein. Die Durchführung eines VE kann durchaus ein derartiges Entscheidungsverfahren sein. Wird nun dann aber in einem VE eine fortschrittliche

12) Dieser Begriff wird von Meyer gebraucht in einem Zusammenhang, in dem er die Wahl als Richtungs- und möglicherweise Regierungsplebiszit bezeichnet und zu einem Sachplebiszit folgendermaßen in Beziehung setzt: "Wir können aber meines Erachtens nicht zuungunsten der Plebiszite argumentieren, dem Volk werde offensichtlich in der Wahl zugetraut, sozusagen in einem lucidum intervallum zu handeln, während es ansonsten etwas vertrottelt und nicht in der Lage sei, auch Sachentscheidungen zu treffen." - In VVDStRL Bd. 33, S. 174 f.

13) Vgl. dazu J.Habermas, Legitimationsprobleme ..., aaO, S. 279.

Regelung verhindert, so sollte man nicht als Konsequenz daraus gegen das Institut des VE als solches argumentieren, sondern man sollte zunächst Fragen und Überlegungen anstellen, etwa nach der Arbeit der Parteien und Gruppen, nach der Bürgernähe der Politik, nach der Rolle, die kritische Publizität¹⁴⁾ in einem Gemeinwesen spielt, nach der "Fortschrittlichkeit"¹⁵⁾ einer Regelung; jedenfalls ist es falsch, vorwiegend oder allein das Instrument, durch dessen Anwendung die Ansicht der Bevölkerung zum Ausdruck kommen kann, für diese Ansicht verantwortlich zu machen.

Ablauf und Wirkung des VE über die Aufhebung der Scheidungsreform in Italien haben gezeigt, daß ein VE ein durchaus geeignetes Mittel zur Lösung von Konflikten ist. Die Kämpfe und Auseinandersetzungen um die Scheidungsreform drehten

14) Vgl. zu dem Begriff J.Habermas, Strukturwandel ..., aaO, S. 274 ff. und vorne S. 161.

15) Der Begriff "Fortschritt" wurde in der Vergangenheit von einem Denken und Verständnis besetzt gehalten, das Fortschritt mit wissenschaftlich-technischem Fortschritt gleichsetzte. Die Ergebnisse, die dieser wissenschaftlich-technische Fortschritt selbst den Menschen geliefert hat, machen diese Gleichsetzung mehr und mehr fragwürdig. Fortschritt sollte in der Gegenwart mehr funktional als Fortschritt für den Menschen, für das menschliche Zusammenleben gesehen werden und nicht abstrakt als wissenschaftlich-technischer Fortschritt. Dieser neue, funktionale Fortschrittsbegriff fordert zum Teil sogar die Verhinderung der weiteren Realisierung wissenschaftlich-technischen Fortschritts: man denke etwa an die Gefahr der Zerstörung der menschlichen Umwelt durch zu starke Industrialisierung; die Entwicklung etwa von überdimensionalen Flugzeugen, wie die Concorde, beeinträchtigen menschliches Leben durch zu großen Lärm mehr, als daß sie es durch schnellere Reisemöglichkeiten erleichtern; die ständige Weiterentwicklung moderner Waffensysteme wirft die Frage auf, ob diese technische Entwicklung für die Menschen mehr Sicherheit oder gar mehr Gefahren mit sich bringt; die Entwicklung der technischen Möglichkeit der friedlichen Nutzung von Kernenergie drängt angesichts der möglichen Gefahren geradezu die Frage auf, ob diese Entwicklung tatsächlich als Fortschritt zu bezeichnen ist; die Beispiele ließen sich fast beliebig erweitern.

sich außer um die unterschiedliche Bewertung der Inhalte der Regelung auch vor allem um die Frage, ob das Parlament hier gegen den überwiegenden Mehrheitswillen der Bevölkerung entschieden hatte. Aus der vermeintlichen Mißachtung des Mehrheitswillens - dies schienen Meinungsumfragen zu bestätigen - resultierte ein Großteil der Erbitterung der Konservativen. Aus dieser Erbitterung wurde zu einem beträchtlichen Teil die Kraft gespeist, gegen die Scheidungsreform zu kämpfen, sie nicht zu akzeptieren. Dieser Formierung der Konservativen auch aus der Erbitterung über die vermeintlich die Mehrheit mißachtende Entscheidung trat das Engagement der Fortschrittlichen entgegen, die wußten, im Einklang mit der Parlamentsmehrheit zu stehen, aber auch hofften, bei der Bevölkerung in der Mehrheit zu sein, die darüber hinaus eine Entwicklung verteidigen wollten, die in fast allen anderen europäischen Ländern längst vollzogen war. Der Abstimmungskampf wurde von allen engagiert, hart, aber im großen Ganzen fair geführt.¹⁶⁾ Der VE entschied den Konflikt auf eine Weise, die für jedermann durchschaubar war, so daß auch jedermann sowohl Verfahren als auch Ergebnis akzeptierte.¹⁷⁾ Die Entscheidung des seit der Scheidungsreform im Jahre 1971 schwelenden Konfliktes hatte eine befreiende und befriedende Wirkung. Ohne den VE wäre ein Ende der Auseinandersetzungen, der Gruppenbildung, der Entzweigungen über die Frage der Scheidungsreform nicht absehbar gewesen. Gerade die Berufung beider Gruppen auf den Mehrheitswillen hatte aber zu einer großen Bereitschaft geführt, den VE als Verfahren zur Konfliktregelung zu akzeptieren. Dies hatte seinerseits zur Folge, daß auch das mit Hilfe des akzeptierten Verfahrens zustande gekommene Ergebnis von jedermann akzeptiert wurde. So hatte der VE eine konfliktregelnde, befriedende und auch wieder die Gruppen integrierende Wirkung.

16) Die FAZ schrieb am 15. Mai 1974: "Insgesamt aber muß gesagt werden, daß das italienische Volk während des VE gezeigt hat, daß es einen korrekten Gebrauch von dieser Form der direkten Demokratie zu machen wußte." - in dem Artikel "Das Ergebnis des Referendums hat beide Seiten überrascht".

17) Vgl. dazu schon vorne S.50.

Die Wirkung auf die Parteien und die Kirche war unterschiedlich. Die Niederlage der Scheidungsgegner wirkte auf die gesamte Richtung und bedeutete für die Konservativen insgesamt einen Rückschlag: Die DC und die Neofaschisten mußten erkennen, daß die Bevölkerung erheblich fortschrittlicher dachte, als die Führer dieser Parteien selber dachten und als sie glaubten, daß die Bevölkerung denken würde. Ob das Folgen im Hinblick auf eine Intensivierung des Willensbildungsflusses innerhalb dieser Parteien und eine größere Basisnähe hatte, kann nicht festgestellt werden.¹⁸⁾

Die katholische Kirche mußte erkennen, daß die 95 Prozent Katholiken unter den italienischen Stimmberechtigten ihrem deutlichen Aufruf, für die Aufhebung der Scheidungsreform zu stimmen, zu fast 60 Prozent nicht gefolgt sind. Damit wurde die Kirche als politischer Machtfaktor in Italien erheblich geschwächt. Erfreulich wäre die Wirkung des VE auf die Kirche, wenn das realisiert würde, was direkt nach dem VE als Kommuniqué der Bischofskonferenz verkündet wurde, daß es für die Kirche nun gelte, die seelsorgerische Tätigkeit zugunsten der Familie zu verstärken.¹⁹⁾

18) Es ist zu hoffen, daß es nicht bei der Empfindung bleibt, die die FAZ am 20. Mai 1974 in dem Artikel "Das alte Italien hat eine Schlacht verloren" als Empfindung der Christlichen Demokraten und der Neofaschisten schilderte: "Bei dem Ergebnis des VE hat auch das durch Unsicherheit und Skandale in Bewegung geratene kleine und mittlere Bürgertum die Christlichen Demokraten und die Neofaschisten enttäuscht." Die Sichtweise, daß die Parteien, die Skandale produzieren, enttäuscht sind von ihren Mitgliedern und Anhängern, wenn sie den Parteien nicht mehr folgen, und nicht etwa die Mitglieder enttäuscht sind über die ihnen verantwortliche Parteiführung, stellt das Verhältnis zwischen den eine Partei konstituierenden Mitgliedern und "der Partei" geradewegs auf den Kopf. Von einer derartigen Sichtweise bis zur tatsächlichen Realisierung einer echten inneren demokratischen Ordnung ist es noch ein weiter Weg.

19) Kommuniqué der italienischen Bischofskonferenz zum Ausgang der Abstimmung zum Ehescheidungs-gesetz, veröffentlicht am 14. Mai 1974, Rom; vgl. NZZ vom 14. Mai 1974 "Besorgte Bischöfe".

Hinsichtlich der Verklammerung von DC und katholischer Kirche und weiter der Verknüpfung von Staat und Kirche leitete der VE über die Scheidungsreform eine Entwicklung ein, die zu einer Lockerung dieser Beziehungen führte.

Für die Gruppen, die sich für die Beibehaltung der Scheidungsmöglichkeit eingesetzt hatten, gab das Ergebnis des VE Auftrieb. Kräfte, die sich insgesamt um eine Liberalisierung der Gesetze bemühten, fühlten sich durch diesen VE ermutigt. Das Ergebnis des VE war nicht zuletzt einer der Gründe dafür, daß bald darauf überhaupt eine Diskussion über die Frage des Schwangerschaftsabbruchs zustande kam.²⁰⁾

Für die Selbstbestimmung des einzelnen Bürgers hatte der VE durchaus Bedeutung. Für den einzelnen, der sich in einer solchen Situation befindet oder möglicherweise in sie hineingeraten kann, ist es existentiell wichtig, ob er ein Leben lang an eine unglückliche Ehe gekettet bleibt, die möglicherweise trotz beiderseitigem Bemühen gescheitert ist, und ob etwa nach einer gescheiterten Ehe das Zusammenleben mit einem neuen Partner schwierig ist, weil es in einer Quasi-Illegalität erfolgen muß. Über die Bedeutung für den einzelnen Betroffenen oder potentiell Betroffenen hinaus wirkt ein Verbot der Scheidung einschränkend und bedrückend auf das ganze geistige und moralische Klima in einem Lande. Daß sich jeder Bürger selbst und unmittelbar an der Entscheidung dieser Frage beteiligen konnte, stellte so durchaus ein Stück Selbstbestimmung dar. Gerade in solchen, die persönliche Lebensgestaltung des Menschen unmittelbar betreffenden, von seinem Gewissen zu entscheidenden moralisch-ethischen Fragen realisiert eine Teilhabe an der Entschei-

20) Dazu sogleich unten.

dung ein Stück menschlicher Würde.²¹⁾ Die Bedeutung, die der VE für die Bürger hatte, kommt im übrigen in der außerordentlich hohen Stimmbeteiligung von 88,1 Prozent zum Ausdruck.

Die Bevölkerung hat bei diesem VE Verantwortung und Weitblick gezeigt. Sie behielt die zu entscheidende Sachfrage und deren Bedeutung im Auge. Den Versuchen von Teilen in der DC und vor allem der Neofaschisten, den Kampf gegen das Scheidungsgesetz zu einem "Kreuzzug gegen die Kommunisten umzufunktionieren"²²⁾, ging die Bevölkerung nicht auf den Leim. Die NZZ schrieb dazu: "Bekanntlich hatte das MSI (Neofaschisten) den Kampf zur Hauptsache mit antikommunistischen Parolen geführt, die nicht verfangen haben, weil es im Referendum nicht um einen Entscheid zwischen Parteien, sondern um eine Reform ging."²³⁾ Daß die Bevölkerung auf diese Taktik von Teilen der Konservativen nicht hereinfiel, belegt die Befürwortung der Scheidungsreform durch fast 60 Prozent

21) Vgl. Th.Oppermann, der es zur Würde des Menschen gehörend ansieht, "daß er an der Gestaltung der Gemeinschaft, der er angehört, teilhaben kann, und zwar nicht primär, weil er sich dadurch vor Akten dieser Gemeinschaft besser schützen oder seine Bedürfnisse und materiellen Interessen am besten verfolgen oder genereller gefaßt, damit er Autonomie verwirklichen könne, sondern weil die politische Gestaltung mit zu den natürlichen Lebensmöglichkeiten des Menschen als homo politicus gehört." Oppermann bezieht sich dabei auf BVerfGE 5, 88, 204: "Um seiner (des Menschen) Würde willen muß ihm eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden. Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, daß es nicht genügt, wenn die Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von Untertanen zu sorgen; der einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken.", in VVDStRL Bd. 33, S. 75 f.

22) So der Rheinische Merkur: "Die Christdemokraten und vor allen Dingen die Neofaschisten hatten den Kampf gegen das Ehescheidungsgesetz zu einem Kreuzzug gegen den Kommunismus umfunktioniert ...", im Artikel "Scheidung mit Folgen" am 17. Mai 1974.

23) NZZ vom 16. Mai 1974 "Italiens Ja zur Scheidungsreform".

der Bevölkerung deutlich. Vor allem auch auf die von den konservativen Politikern völlig falsch eingeschätzte, in Wirklichkeit realistische Einstellung der Frauen, die die Mehrzahl der Stimmberechtigten ausmachen, ist es zurückzuführen, daß das Rad nicht zurückgedreht wurde. Weitblick zeigte die Entscheidung in Hinblick auf ihre europäische Dimension: Wie viele andere italienische Zeitungen hatte der "Corriere della Sera" noch am Vorabend der Wahl davor gewarnt, das Scheidungsgesetz abzuschaffen, weil Italien sich damit noch weiter von Europa entfernen würde, nachdem die wirtschaftlichen Restriktionsmaßnahmen das Land schon an den Rand gedrängt hätten; das Scheidungsgesetz wurde demgegenüber von dieser Zeitung als zivile Errungenschaft angesehen, die Italien an Europa binde.²⁴⁾ Dementsprechend wertete der "Corriere della Sera" das Ergebnis des VE als Bestätigung der großen politischen Reife der Italiener, die damit dunkle Prophezeiungen großer ausländischer Zeitungen widerlegt hätten und einen weiteren Schritt in Richtung des europäischen Kontinents getan hätten. Insgesamt feierte die Presse in der Mehrzahl das Ergebnis des VE als Beweis für ein neues modernes Italien. Die Turiner "Stampa" brachte das in der Schlagzeile zum Ausdruck: "Italien ist ein modernes Land".²⁵⁾

2. Das VB zur Aufhebung des Gesetzes für Schwangerschaftsabbruch

Mit der Verabschiedung eines die Schwangerschaftsunterbrechung in den ersten drei Monaten legalisierenden Gesetzes durch das italienische Parlament Anfang 1977 erreichte das VB aus dem Jahre 1975 das von ihm angestrebte Ziel auf indi-

24) Vgl. dazu Rheinischer Merkur vom 17.Mai 1974 "Scheidung mit Folgen".

25) Vgl. dazu NZZ vom 16.Mai 1974 "Italiens Ja zur Scheidungsreform".

rekte Weise, ohne daß es zu einem VE kam. Durch dieses VB konnten sich 700.000 Bürger aus der Bevölkerung heraus als Subjekt eines letztlich erfolgreichen Versuchs, Machtkontrolle auszuüben, konstituieren, ohne daß eine im Parlament vertretene Partei oder eine bedeutende gesellschaftliche Gruppe diesen Versuch unterstützte.²⁶⁾ Die Kontrollausübung richtete sich auf das gesamte Parlament und die Regierung; keine der dort vertretenen Parteien war nämlich in der Lage gewesen, zu einer Neuregelung des noch aus der Zeit des Faschismus stammenden Strafgesetzes bei Schwangerschaftsabbruch initiativ zu werden, das für jeden Schwangerschaftsabbruch, ganz gleich aus welchem Grund, für die Schwangere eine Mindeststrafe von zwei Jahren Gefängnis vorsah. Auch die Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichts, der dieses Strafgesetz teilweise für verfassungswidrig erklärt hatte, führte zu keiner Initiative der Parteien zu einer Neuregelung. Die Neofaschisten und die DC wollten das Gesetz nicht grundlegend ändern und unterließen auch Initiativen zu geringfügiger Änderung, weil sie fürchteten, die gerufenen Geister dann nicht wieder los zu werden, die Kommunisten wurden nicht aktiv, weil sie den mit der DC angestrebten historischen Kompromiß nicht gefährden wollten²⁷⁾, die Sozialisten unterstützten grundsätzlich die DC-Regierung, und die Liberalen ergriffen jedenfalls auch keine Initiative.

26) Vgl. vorne S. 50 ff. Die Initiative zu dem VB war ausgegangen von der Wochenzeitschrift "Espresso", unterstützt wurde es von den Frauenrechtsbewegungen und der nicht im Parlament vertretenen "Radikalen Partei"; die Radikale Partei steht im übrigen keineswegs der Kommunistischen Partei sehr nahe, ihren politischen Standort könnte man nach bundesrepublikanischem Verständnis als links-liberal bezeichnen; die Ziele der Partei, die zum großen Teil von Künstlern und Literaten getragen wird, gehen in Richtung auf eine Liberalisierung der Strafgesetze, so etwa auch die Aufhebung der Strafbestimmungen für Homosexualität.

27) Vgl. dazu Stuttgarter Nachrichten vom 5. April 1976 "Die Abtreibungsfrage spaltet die DC".

Die Kontrollwirkung durch das VB ging nun dahin, das Versäumnis der Parteien, die längst überfällige²⁸⁾ und vom Verfassungsgericht durch sein Urteil zumindest indirekt geforderte Reform nicht anzugehen, deutlich zu monieren und die Parteien zu zwingen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen. Dieser Zwang für die Parteien, sich mit der Frage zu beschäftigen, ging vor allem von der Gewißheit aus, daß es dann, wenn die Parteien zu keiner Regelung gelangen würden, zu einem VE käme, der eben das Unvermögen der Parteien offenbaren würde, das noch aus der Zeit des Faschismus stammende drakonische Strafgesetz für Schwangerschaftsunterbrechungen zu reformieren. Zwar gelang es dem Parlament nicht im ersten Anlauf, sich auf eine Regelung zu einigen, so daß diese Frage tatsächlich ebenso wie die Scheidungsfrage durch VE entschieden worden wäre, wenn nicht die Auflösung des Parlaments zuvorgekommen wäre. Aber immerhin nutzte das Parlament die durch die Auflösung entstandene Frist, um unter dem Druck des sonst für 1978 anstehenden VE eine Neuregelung zu beschließen. An diesem Ablauf der Geschehnisse zeigt sich, daß es sinnvoll und konsequent ist, den Bürgern dann, wenn man ihnen eine Initiative auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zubilligt, ihnen auch die Entscheidungskompetenz zuzuerkennen für den Fall, daß das Parlament der Initiative nicht folgt. Würde z.B. die italienische Verfassung nur ein VB, nicht aber einen anschließenden VE vorsehen, wäre es denkbar, daß die Initiative in dieser Frage nach den ersten vergeblichen Versuchen, im Parlament eine gemäßigte Reform zu verabschieden, wieder im Sande veriegte wäre. Der in der italienischen Verfassung vorgesehene anschließende VE bewirkt so zweierlei: das Parlament muß sich nach erfolgreicher Durchführung eines VB sehr bald ernsthaft um eine gesetzliche Regelung bemühen, weil es

28) Die Änderung des Strafgesetzes war nach allgemeiner Ansicht mindestens insoweit fällig, als sie bei Schwangerschaftsabbruch, auch wenn eine ernste Gefahr für das Leben der Mutter bestand und auch, wenn die Schwangerschaft Folge einer Vergewaltigung war, eine Mindeststrafe von zwei Jahren vorsah.

andernfalls zum VE kommt. Bringt das Parlament keine Regelung zustande, können die Staatsbürger selbst diese Frage entscheiden; ungünstige Folgen für die künftige Partizipationsbereitschaft und auch das Demokratieverständnis, die dann zu befürchten wären, wenn das VB weder zu einer Regelung durch das Parlament noch zu einem VE führen würde, werden so vermieden. Allerdings läßt die italienische Verfassung nur der Initiative auf Aufhebung eines Gesetzes einen VE folgen, nicht aber der Initiative auf Neuerlaß eines Gesetzes.²⁹⁾ Folgt das Parlament einer Initiative auf Beschluß eines neuen Gesetzes nicht, ist die Sache erledigt. Dieser Differenzierung mag der Gedanke zugrunde liegen, daß das souveräne Volk es nicht hinzunehmen brauche, wenn das Parlament Gesetze beschließt, die nicht seinem Willen entsprechen, vielmehr soll es dann selbst in einer Art von Veto-Recht über die Aufhebung entscheiden dürfen. Soll aber das Volk dieses Recht haben, so ist es nicht einzusehen, daß es dann, wenn das Parlament es unterläßt und versäumt, trotz einer Initiative der Staatsbürger durch ein VB ein Gesetz zu beschließen, nicht auch darüber entscheiden darf, ob dieser Gesetzesvorschlag wirklich Gesetz werden soll. Die italienische Verfassung traut dem Volk zwar zu, zu entscheiden, ob ein Gesetz aufgehoben werden soll, nicht aber, ob ein Gesetz erlassen werden soll. Diese Differenzierung ist nicht überzeugend.

Neben seiner Eignung als Mittel der Machtkontrolle zeigte dieses VB auch den Charakter des Instituts VB als Komplementäreinrichtung zur repräsentativen Demokratie. In einem Bereich, wo die Parteien bis dahin nicht versucht hatten, aus je verschiedenen Gründen initiativ und innovativ tätig zu werden, konnte eben diese Initiative aus der Bevölkerung heraus ergriffen werden. Der Weg der Artikulation von Bedürfnissen aus der Basis der Bevölkerung durch das Element

29) Vgl. Art. 75 Abs. 1 bzw. Art. 71 Abs. 2 Verf.Ital.; vorne S. 45.

direkter Demokratie VB ergänzte hier die anderen Möglichkeiten, in einer Demokratie Interessen geltend zu machen, in sinnvoller Weise. Gerade in dieser Frage, in der die Vermittlung von Interessen über die Parteien, über Verbände oder über die öffentliche Meinung ergebnislos geblieben war, gelang es hier mit Hilfe von Elementer direkter Demokratie, den Anstoß für die längst überfällige Beschäftigung des Parlaments mit dieser Frage zu geben.

So wirkte das VB auf die Parteien wie eine Initialzündung, sich nun endlich mit der Reform des alten Strafgesetzes aus der Zeit des Faschismus zu beschäftigen.³⁰⁾ Die Initialzündung durch das VB und das Streben der Parteien, den bevorstehenden VE, der ihnen eine Quittung für ihre Untätigkeit hätte geben können, zu vermeiden, wirkten so nachhaltig, daß das Parlament ausgerechnet für Italien eine der freizügigsten Regelungen der Schwangerschaftsunterbrechung beschloß. Neben dieser die Reform initiiierenden und beschleunigenden Wirkung des VB wirkte das VB noch in anderer Weise auf die Parteien; keine der Parteien hatte nämlich mit dieser von 700.000 Bürgern unterstützten Initiative gerechnet.³¹⁾ So wie bei der Scheidungsfrage die Konservativen, mußten sich denn hier auch und vor allem die Fortschrittlichen nach ihrem Kontakt zur Basis befragen, nach ihrer Fähigkeit, Reformbedürfnisse in der Bevölkerung aufzunehmen, nach ihrem Vermögen, auch heikle Fragen anzupacken und zu lösen. Das um so mehr, als das VB nicht völlig aus heiterem Himmel kam:

30) Die SZ schrieb zu einer möglichen Regelung der Frage durch das Parlament - die Bewertung bezog sich auf eine etwaige Regelung vor der Parlamentsauflösung im Jahre 1976: "In diesem Fall hätte der Referendumsantrag immerhin bewirkt, die derzeit noch ziemlich differierenden Auffassungen der Parteien über die Parlamentsvorlagen auf einen Nenner zu bringen und so die Verabschiedung eines Gesetzes zu veranlassen, das die Volksbefragungssaktion überflüssig macht." - am 10.Nov.1975 "Referendum zur Abtreibung setzt Italiens Parlament unter Druck".

31) Vgl.Stuttgarter Zeitung vom 21.Juli 1975 "700.000 Unterschriften": "Die Parteien stehen verdattert vor diesem Ergebnis. Sie fürchten, daß sie hinter den wilden Gärungen ihres Landes herhumpeln. Sie haben in aller Eile Vorschläge für die Neuregelung des Abtreibungsproblems im Parlament eingebracht."

Die Veröffentlichung der Umfrage der Zeitschrift "Panorama" über die sich wandelnde Einstellung der Italiener zur Abtreibungsfrage, mehr noch die das Strafgesetz zum Teil für verfassungswidrig erklärende Entscheidung des Verfassungsgerichts hatten deutliche Zeichen gesetzt, daß es für die Parteien an der Zeit wäre, eine Reform zu initiieren. Die zweifache Erfahrung der Parteien, der Konservativen mit dem VB und VE zur Scheidungsfrage, alle Parteien insgesamt mit dem VB zur Abtreibungsfrage, könnte Anlaß für die Parteien sein, größere Basisnähe anzustreben, offener und bereiter zu sein, Bedürfnisse der Basis aufzunehmen, Willensbildungsprozesse verstärkt von unten nach oben zu ermöglichen.

Jedenfalls könnten auf der anderen Seite die Erfahrungen der italienischen Staatsbürger mit den beiden VB und dem VE durchaus zu einer größeren politischen Aktivität der Basis auch in politischen Parteien führen. Das politische Selbstbewußtsein der italienischen Staatsbürger hat durch die Erfolge der aus der Bevölkerung heraus entfalteten Aktivität eine Stärkung erfahren, die aus einem Vertrauen in die politische Emanzipation und in die zunehmende Mündigkeit der Bürger gespeist wird. Dieses gesteigerte Selbstbewußtsein kommt auch etwa in der Kommentierung der durch das VB ausgelösten ersten Parlamentsberatungen vor der Parlamentsauflösung zur Abtreibungsfrage durch die Zeitschrift "Espresso" zum Ausdruck, die das VB initiiert hatte: "Wir können bestenfalls noch mit den Vorschlägen der Sozialisten und Republikaner einverstanden sein (die sich im Parlament für eine Freigabe der Schwangerschaftsunterbrechung in den ersten drei Monaten einsetzten, der Verf.), aber wir setzen wenig Hoffnung in eine politische Intelligenz. Die Italiener müssen an die Urnen des VE! Nur dort können sie zeigen, daß sie aus der Phase ihrer historischen Minderjährigkeit heraus sind."³²⁾ Daß das Parlament sich nun doch in der Lage gezeigt hat, eine Reform in dieser Frage zu beschließen,

32) Zitiert nach Stuttgarter Zeitung vom 21. Juli 1975
"700.000 Unterschriften".

tut dem politischen Selbstbewußtsein der Bürger keinen Abbruch, kann aber andererseits das Vertrauen in das parlamentarische System wieder stärken.³³⁾

Es deutet sich hier eine Wechselwirkung an zwischen Struktur und Arbeit politischer Parteien und der Nutzung von Elementen direkter Demokratie.³⁴⁾ Nehmen die Parteien Bedürfnisse breiterer Bevölkerungsschichten nicht auf und vermögen sie es nicht, diese wirksam in den politischen Prozeß einzubringen - obgleich sich diese Interessen möglicherweise mit Hilfe der öffentlichen Meinung, durch Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Streiks etc. Gehör zu schaffen versucht haben -, artikulieren sich diese Bedürfnisse durch Nutzung von Elementen direkter Demokratie. Durch diese Nutzung der Institute VB und VE wird eine kritische Kontrolle über die Parteien und ihre Fähigkeit, an der Willensbildung mitzuwirken, ausgeübt. Die Tatsache der Nutzung von Elementen direkter Demokratie und das dadurch gestärkte Selbstbewußtsein der Bürger könnten nun in der Weise auf die Parteien wirken, daß diese sich wieder stärker als zuvor bemühen, den Kontakt mit der Basis herzustellen und die eventuell verkümmerte Fähigkeit, Willensbildungsprozesse von unten nach oben zu vermitteln, wieder zu entwickeln. So könnte die Nutzung von VB und VE den Parteien deutliche Impulse geben, eine größere innerparteiliche Demokratie zu entwickeln, und so letztlich nicht zu einer Schwächung, sondern zu einer qualitativen Verbesserung und Stärkung der Parteien führen.

33) Das italienische Parlament hat so die Chance, die sich ihm durch das VB bot, sich doch auf eine Reform in dieser Frage zu einigen, genutzt.

34) Vgl. dazu auch E.Fraenkel, aaO, S. 28 ff., 56 ff.

3. Zusammenfassung

Die Institute VB und VE wirkten nicht in der konservativen Weise, wie diejenigen geglaubt hatten, die mit konservativer Intention die Verabschiedung des erforderlichen Ausführungsgesetzes betrieben hatten.

In zwei Fällen wurde der Versuch gemacht, mit den Elementen direkter Demokratie Machtkontrolle auszuüben, zum einen auf Initiative der die Regierung tragenden Partei gegenüber einem vermeintlich im Gegensatz zum Willen der Bevölkerungsmehrheit stehenden soeben beschlossenen fortschrittlichen Gesetz, zum anderen ohne Unterstützung einer großen Partei gegenüber dem gesamten Parlament, weil keine der darin vertretenen Parteien initiativ wurde zur Aufhebung eines anti-quierten, teilweise verfassungswidrigen Gesetzes.

Im ersten Fall wurde im VE der Versuch verhindert, das Rad der Entwicklung durch Aufhebung eines fortschrittlichen Gesetzes wieder zurückzudrehen, und damit ein Schritt nach vorne und in Richtung auf Europa getan. Im zweiten Fall wurde durch das VB der Anstoß gegeben für eine überfällige Reform, die dann auch vom Parlament beschlossen wurde.

In beiden Fällen wirkte sich die unzweckmäßige Differenzierung bei der Ausgestaltung der Elemente direkter Demokratie in der italienischen Verfassung nicht negativ aus, da es in beiden Fällen um die Aufhebung eines bestehenden Gesetzes ging und ein Schritt nach vorn zum einen durch Bestätigung eines Gesetzes, zum anderen durch Initiative auf Aufhebung und die anschließende Aufhebung des Gesetzes durch das Parlament getan wurde.

Die Institute VB und VE zeigten ihre Eignung als Komplementäreinrichtung zur repräsentativen Demokratie. Das Verständnis von Elementen direkter Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie schließt die völlig unrealistische Erwartung aus, in einer modernen Massendemokratie könne es

zu einer regelmäßigen oder auch nur häufigen "Gesetzgebung durch das Volk" kommen.³⁵⁾

Das sonst etwas schiefe und überzeichnete Bild des Vergleichs der Demokratie mit einer Ballonfahrt³⁶⁾ macht dies gut deutlich: Solange die Fahrt mit Hilfe der Steuerung über Parteien, Verbände, öffentliche Meinung und mit der bei Wahlen möglichen Neubesetzung der Ballonführer im richtigen Tempo in die richtige Richtung geht, besteht kein Anlaß für das Bodenpersonal einzugreifen; es wird nur dann Richtungssignale geben, wenn die Fahrt zu langsam oder zu schnell oder in die falsche Richtung geht. Dann könnte es allerdings wichtig sein, wirksame Signale geben zu können, anstatt warten zu müssen, bis man einen "neuen Ballonführer" wählen kann.

Die italienischen Erfahrungen zeigten die Eignung des Verfahrens von VB und VE zur Regelung von brisanten Konflikten; in einem Fall wurde der Konflikt durch VE entschieden, das Ergebnis wurde allgemein akzeptiert, die Art der Konfliktregelung hatte eine befriedende und, in der allgemeinen Akzeptierung von Verfahren und Ergebnis gründende, die Gruppen wieder integrierende Wirkung. Im anderen Fall wurde der Anstoß zu einer fälligen Reform gegeben; aufgrund dieses Anstoßes und aufgrund eines gewissen Entscheidungsdruckes auf das Parlament durch den bevorstehenden VE gelang es dem Parlament, ein Reformgesetz zu beschließen. Es zeigte sich auch, daß die Durchführung eines VE in einer großflächigen Massendemokratie mit fast 40 Millionen Stimmberechtigten sehr wohl in geordneten Bahnen durchführbar ist.

Die Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie mußten für die Parteien deutliche Anstöße sein, mehr als bisher Bedürfnisse der Basis aufzunehmen, den Kontakt mit der Bevölkerung zu intensivieren, aufmerksamer und offener zu sein für Willensbildungsprozesse von unten nach oben. Zieht die

35) Vgl. für die Erfahrungen in Österreich insoweit vorne S. 175 f.

36) So M.Meyer in VVDStRL Bd. 33, S.177, vorne S.165.

Kirche die Konsequenzen, die sie in einem Kommuniqué der Bischofskonferenz nach dem VE über die Scheidungsreform angekündigt hat, so wird sie sich mehr um die Betreuung der Ehen und vielleicht nach dem zweiten VB und dem Beschluß des die Schwangerschaftsunterbrechung in den ersten drei Monaten legalisierenden Gesetzes mehr um unverheiratete Mütter und deren Kinder kümmern, um Abtreibungen dadurch konstruktiv zu verringern, daß geholfen wird, Lebensperspektiven zu verbessern oder überhaupt erst zu eröffnen.

Die italienischen Staatsbürger haben sich ein Stück in Richtung auf Mündigkeit und größeres politisches Selbstbewußtsein entwickelt. Die hohe Beteiligungszahl von 88,1 Prozent der Stimmberechtigten beim VE widerlegt die These einer grundsätzlichen politischen Passivität der Mehrheit der Staatsbürger, jedenfalls für den Fall, daß die Bürger sie existentiell betreffende kontroverse Fragen unmittelbar selbst entscheiden können.

So sind die erst seit 1970 gemachten italienischen Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie als durchaus positiv zu bezeichnen.

IV. Die Erfahrungen in der Schweiz

1. Vorbemerkung

Die Untersuchung der Schweizer Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie kann nicht so wie bei den österreichischen und italienischen Erfahrungen durch Analyse jedes einzelnen VB und VE mit Hilfe der vorne entwickelten Beurteilungskriterien erfolgen, dafür ist die Anzahl der in der Schweiz durchgeführten VA zu groß. Auch die Untersuchung beispielhafter oder typischer VA ist nicht möglich, denn die Auswahl typischer Untersuchungen als Beispiel setzt Auswahlkriterien voraus, die verlässlich nur auf der Basis einer bereits durchgeführten Untersuchung aller VA möglich wäre. Eine solche Untersuchung ist aber noch nicht geleistet worden und kann auch hier nicht geleistet werden. Statt dessen soll in folgender Weise vorgegangen werden: Zunächst soll eine Auseinandersetzung mit vorhandenen Untersuchungen über die Schweizer Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie erfolgen. Unter Miteinbeziehung empirischer Daten werden dabei einerseits bereits erste, zum Teil überraschende Aussagen gemacht werden können. Andererseits wird die Notwendigkeit deutlich werden, Bedeutung und Funktion der Elemente direkter Demokratie in der Schweiz aus dem Zusammenhang und der historischen Entwicklung dieses gesamten politischen Systems zu erklären. Daran anschließend soll dann der Versuch gemacht werden, die Schweizer Erfahrungen für die Fragestellung dieser Arbeit nach einer Einführung der Institute VB und VE in das GG auszuwerten; dazu müssen Erfahrungen mit den Elementen direkter Demokratie gefunden werden, die nicht ausschließlich auf die Schweizer Bedingtheiten zurückzuführen, sondern verallgemeinerungsfähig sind. Die Ergebnisse und Vorschläge der Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer BV werden in die Untersuchung miteingebracht werden.

2. Die bisherigen Untersuchungen von Volksbegehren und Volksentscheid

Erstaunlich und etwas überraschend angesichts der doch bekanntermaßen recht erheblichen Bedeutung von Elementen direkter Demokratie in der Schweiz ist der Mangel an qualifizierten Untersuchungen über die Funktion dieser Elemente im Gemeinwesen der Schweiz.¹⁾ So begnügen sich die meisten Autoren damit, Wertungen abzugeben, wie etwa, die Elemente direkter Demokratie hätten integrierende, stabilisierende oder auch hemmende Wirkung, ohne daß die Aussagen aus empirischen Untersuchungen gewonnen werden und ohne daß sie infolgedessen an der Empirie belegt werden. Untersuchungen, die aus empirischen Tatsachen Schlüsse ziehen wollen, legen als Empirie meist nur die gelegentlich im Schweizer Bundesblatt zusammengefaßten Abstimmungstabellen zugrunde, die lediglich den jeweiligen VE nach seinem Gegenstand bezeichnen und das Ergebnis der Abstimmung enthalten. Die Bewertung der Elemente direkter Demokratie richtet sich bei Anwendung dieser Methode auf die Abstimmungshäufigkeit überhaupt und auf das Ergebnis des VE, d.h. ob er annehmend oder verwerfend war, und allenfalls noch auf den Inhalt des angenommenen oder verworfenen Gesetzes.²⁾ Angaben über die Hintergründe des jeweiligen VE, über die Initianten, die unterstützenden bzw. ablehnenden Gruppen oder über den Ablauf und die Wirkung des VE waren aber aus den Abstimmungstabellen nicht zu entnehmen und flossen so auch nicht in die Beurteilung von Elementen direkter Demokratie ein.

1) So auch L. Neidhart, aaO, S. 5, 9, 11 f., 18; vgl. Gründe für den Mangel an Analysen bei L. Neidhart, ebenda.

2) Vgl. im einzelnen sogleich unten.

a) Die Auswertung der Abstimmungsstatistiken

Gleichwohl lassen sich auch bei bloßer Zugrundelegung der Abstimmungsstatistiken differenziertere Aussagen machen, als sie bei den meisten Autoren vorzufinden sind: Häufig wird unter Hinweis auf Abstimmungsstatistiken behauptet, daß die Schweizer Bürger in den VA die ihnen vorgelegten Gesetze bzw. Gesetzesentwürfe zumeist verwerfen. Aus dieser behaupteten Verhaltensweise der Schweizer wird dann auf eine konservative, blockierende Funktion der Elemente direkter Demokratie geschlossen.³⁾ Dieses sowohl in der Wissenschaft als auch Presse und öffentlichen Meinung verbreitete Urteil stimmt weder für die Vergangenheit noch erst recht für die Gegenwart. Für die Vergangenheit ab 1880 sei hier die Tabelle von U.Engler angeführt, der die "schwankende Zustimmungsfreudigkeit" der Schweizer durch Darstellung des Durchschnitts der Ja-Stimmenanteile aller VA insgesamt und aufgeschlüsselt nach Art der VA demonstriert:⁴⁾

Tabelle 6: Ja-Stimmenanteil und Rechtsnatur der Vorlagen bei eidgenössischen Volksabstimmungen

Periode	1. Ja-Stimmen insgesamt	2. Ja-Stimmen ohl. Verf. Ref.	3. Ja-Stimmen fak. Ref.	4. Ja-Stimmen Initiative	5. Ja-Stimmen Gegenvorschlüge
1880-1892	1 47,7 %	58,4 %	39,9 %		
1893-1919	2 54,4 %	64,0 %	46,6 %	43,3 %	84,4 %
1920-1949	3 45,3 %	59,8 %	46,2 %	30,6 %	59,0 %
1950-1959	4 48,0 %	62,3 %	46,0 %	31,4 %	50,9 %
1960-1969	5 55,4 %	64,0 %	51,7 %	31,0 %	

3) F. Fleiner, Schweizer Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 309 ff.; Z. Giacometti, Schweizer Bundesstaatsrecht, Zürich 1965 (Nachdr. v. 1949) S. 763 ff.; C.-A. Conrad spricht von einer "häufigen Desavouierung von Bundesrat und Bundesversammlung", Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz, Frankf. 1970. E. Gruner spricht vom "Referendum, das bekanntlich eine bremsende, blockierende Wirkung besitzt", Regierung u. Opposition im schweizerischen Bundesstaat, Bern 1969, S. 62.

4) U. Engler, Stimmbeteiligung und Demokratie, Bern 1973, S. 11.

Daraus ergibt sich, daß der Anteil der Ja-Stimmen bei allen VA insgesamt schwankte und keineswegs ein Mehr an verwerfenden Stimmen die Regel war. Nach einem Mehr an verwerfenden Stimmen in der ersten von Engler angeführten Periode kam es zu einer 26jährigen Periode, in der die Ja-Stimmen überwo-gen. In der Krisenzeit vor, während und kurz nach dem zweiten Weltkrieg kam es dann wieder zu einem Überwiegen der verwerfenden Stimmen. Seit 1950 nimmt der Anteil der Ja-Stimmen wieder deutlich zu, nach Engler beträgt er insgesamt von 1950 bis 1969 im Schnitt 51,7 %.⁵⁾ Die Tabelle liefert ein anschauliches Bild darüber, daß die Schweizer Bürger keineswegs zumeist Nein sagten. Allerdings erheben sich gewisse Bedenken gegen die Tabelle, weil Engler die der Berechnung zugrunde liegenden Daten nicht offenlegt, weil er die Wahl der recht unterschiedlichen Zeiträume nicht begründet; vor allem aber ist es nicht überzeugend, die Ja-Stimmenanteile aller VA zu einem Durchschnitts-Ja-Stimmenanteil zusammenzufassen: die von vielen vertretene These von einem Überwiegen der Nein-Stimmen und einer hemmenden, konservativen Wirkung bezieht sich eigentlich nur auf das Referendum, also den VE über Annahme oder Verwerfung eines Gesetzes. Dieser These liegt nämlich der Gedanke zugrunde, daß vom Parlament beschlossene fortschrittliche Gesetze von einer konservativen, am Bestehenden klebenden Bürgerschaft verhindert werden. Dieser Gedanke und die These treffen nicht auf die von einem kleinen Teil der Bevölkerung, nämlich 50.000 Stimmberechtigten, zur VA vorgelegte Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung zu, wenn sie von der Mehrheit der Stimmberechtigten verworfen wird. Ob die Mehrheit der Stimmberechtigten einer Initiative eines Bruchteils der Bevölkerung nicht folgt, oder ob die Mehrheit ein vom demokratisch legitimierten Parlament beschlossenes Gesetz verwirft, kann nicht in einen Topf geworfen werden: Wird eine Initiative auf Partialre-

5) So U.Engler, aa0, S. 310.

vision der BV im VE verworfen, so wird damit die Initiative als Begehren einer Minderheit ausgewiesen, das von der Mehrheit der abstimmenden Bürger nicht akzeptiert und eben als bloßes Begehren einer Minderheit, eine für jedermann geltende Verfassungsnorm aufzustellen, zurückgewiesen wurde. Handelt es sich demgegenüber um die Verwerfung eines Gesetzes im Referendum, wird damit ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz verworfen, das ohne die VA oder im Fall seiner Annahme im VE voll wirksam wäre. Es ist daher sinnvoller, bei der Auswertung der Abstimmungsstatistiken zwischen den Ergebnissen des fakultativen Gesetzes- und des obligatorischen Verfassungsreferendums, bei denen es um Annahme oder Verwerfung eines vom Parlament beschlossenen (Verfassungs)Gesetzes geht, und den Ergebnissen der VE über eine von 50.000 Stimmberechtigten eingebrachten Initiative auf Partialrevision der Schweizer Bundesverfassung zu unterscheiden. Nur bei der ersten Gruppe von VA könnten Elemente direkter Demokratie eine hemmende Wirkung gegenüber vom Parlament beschlossenen Gesetzen im eigentlichen, oben erklärten Sinne entfalten.

Die eigenen Untersuchungen weisen die These, daß Elemente direkter Demokratie eine hemmende Wirkung haben, aber gerade und besonders in dem Bereich, in dem sie eine blockierende, konservative Wirkung haben könnten - nämlich beim fakultativen Gesetzes- und beim obligatorischen Verfassungsreferendum -, als falsch aus. Die Zahlen sind überdeutlich:

			<u>angen.</u>	<u>verw.</u>
1951-1960	oblig. Ref.	18	13	5
	fakult.Ref.	<u>11</u>	<u>4</u>	<u>7</u>
		29	17	12
1961-1970	oblig. Ref.	14	13	1
	fakult.Ref.	<u>8</u>	<u>4</u>	<u>4</u>
		22	17	5
1971-1976	oblig. Ref.	22	20	2
	fakult.Ref.	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>1</u>
		25	22	3

Nimmt man den Zeitraum von 1951 bis 1976 zusammen, ergibt sich folgendes Bild:

		angen.	verw.
oblig. Ref.	54	46	8
fakult. Ref.	<u>22</u>	<u>10</u>	<u>12</u>
	76	56	20

Die annehmenden Referenden überwiegen also ganz deutlich, 75 Prozent der den Schweizer Bürgern vorgelegten Gesetze und Verfassungsgesetze wurden angenommen, nur 26 Prozent verworfen. Die Theorie, die aus einem Überwiegen der verwerfenden Abstimmungen auf eine konservative Wirkung des Referendums schließt, basiert daher für den Zeitraum von 1951 bis zur Gegenwart auf falsch interpretierten Grundlagen. Nimmt man die Verfassungsinitiativen trotz der unterschiedlichen Bedeutung einer Ablehnung einer Verfassungsinitiative gegenüber der Ablehnung eines Gesetzes oder Verfassungsgesetzes hinzu, ergibt sich, obgleich die Verfassungsinitiativen zumeist abgelehnt werden⁶⁾, auch dann für den gesamten Zeitraum kein Überwiegen der Nein-Stimmen.

		angen.	verw.
1951-1960	Verf. Initiative	9	1
	Referenden s.o.	29	17
	Ref.+ Verf. Init.	38	18
1961-1970	Verf. Initiative	7	0
	Referenden s.o.	22	17
	Ref.+ Verf. Init.	29	17
1971-1976	Verf. Initiative	8	0
	Referenden s.o.	25	22
	Ref.+ Verf. Init.	33	22

6) Zur überraschenden Erklärung dieser Tatsache gleich unten S. 211 ff.

7) Daß in einem Fall davon zwar der von den Initianten vorgelegte Entwurf abgelehnt wurde, der von der Bundesversammlung mitvorgelegte Entwurf - dessen Vorlage durch die Initiative bewirkt wurde - angenommen wurde, soll hier unberücksichtigt bleiben.

8) In einem Fall davon wurde der von der Bundesversammlung mitvorgelegte Entwurf angenommen.

Insgesamt ergibt sich daher für den Zeitraum 1951 bis 1976 folgendes Ergebnis:

Referenden und Verf. Initiativen	insg. 100	angen. 57	verw. 43
-------------------------------------	-----------	-----------	----------

Es kann also für die Zeit nach 1951 bis zur Gegenwart auch unter Einbeziehung der Verfassungsinitiativen von einem Überwiegen der ablehnenden Entscheide keine Rede sein. Bis zur Gegenwart läßt sich überdies eine zunehmende Tendenz der Annahmen in den VE erkennen, im Zeitraum 1971 bis 1976 überwogen in zwei Drittel aller VA die Ja-Stimmen die Nein-Stimmen.

Diese Ergebnisse sind auch in neuere Untersuchungen eingegangen, die die Abstimmungsstatistiken zur empirischen Grundlage ihrer Aussagen machen. So kommt Max Imboden zum Ergebnis, daß "die annehmenden und die verwerfenden VE sich ungefähr die Waage halten".⁹⁾ Imboden zieht daraus die Gewißheit, "die jeder mit dem öffentlichen Leben der Schweiz vertraute Betrachter gewinnen muß: die Institutionen der direkten Demokratie haben ihre Bewährungsprobe voll bestanden. Das Volk hält in seinen Entscheidungen eine glückliche Mitte zwischen Zurückhaltung und Aufgeschlossenheit, zwischen konservativem Sinn und Fortgestaltungswillen ..." ¹⁰⁾

Die Methode, allein oder vorwiegend aus der Auswertung von Abstimmungsstatistiken Erkenntnis gewinnen zu wollen über die Bedeutung der Elemente direkter Demokratie in der Schweiz ist unzureichend, zumal dann, wenn man von falschen Grundlagen ausgeht, aber auch dann, wenn man - wie auch Imboden - sich auf statistische Grundlagen beschränkt. Aus der Verwerfung oder der Annahme eines Gesetzes oder einer Initiative, ohne deren Inhalt zu berücksichtigen, lassen sich keine Rück-

9) Max Imboden, Die Volksbefragung in der Schweiz, in: Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin 1963, S.385 ff.
10) M.Imboden, aaO, S. 391.

schlüsse auf eine konservative oder innovative Haltung der Schweizer Bürger und eine dementsprechende Wirkung der Institute direkter Demokratie ziehen. Die Verwerfung etwa einer in ihren Forderungen maßlosen Überfremdungsinitiative mit 75,8 Prozent der Abstimmenden bei einer Beteiligung von 70,3 Prozent der Stimmberechtigten¹¹⁾, wird man nicht als Ausdruck einer konservativen Haltung der Bürger und einer konservativen Wirkung des VB bezeichnen können. Es ließen sich viele Beispiele aufführen, bei denen die Verwerfung einer Initiative oder eines Gesetzes nicht als konservativ zu werten wäre, wie etwa die Ablehnung des Rundfunk- und Fernsehartikels, der stärkeren Staatseinfluß auf den Rundfunk und das Fernsehen ermöglicht hätte, im obligatorischen Verfassungsreferendum vom 26. September 1976. Ebenso gibt es zahlreiche verworfende VA, bei denen eine Einteilung nach den Kategorien konservativ oder fortschrittlich vollends fragwürdig wird, man denke z.B. etwa an die Verwerfung einer Verfassungsinitiative, die das Ziel der Einführung einer Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder anstrebte, im VE vom 26. September 1976.¹²⁾

b) Die Bedeutung der Verfassungsinitiative

Ansätze zu weiterführenden Aussagen über die Bedeutung von Elementen direkter Demokratie lassen sich dadurch gewinnen, daß man die Abstimmungsergebnisse zu der Gesamtzahl der VA

11) So im VE über das "VB gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz" vom 20. Oktober 1974. - Die jüngste Überfremdungsinitiative Schwarzenbach wurde in der VA vom 13. März 1977 mit einem Stimmenverhältnis von zwei zu eins gegen das VB vernichtend zurückgewiesen.

12) Hier z.B. mag man sich lange fragen, ob die Verwerfung nun konservativ oder fortschrittlich war oder ob man die Frage differenziert zu betrachten hat, und wie dann die Verwerfung zu beurteilen ist.

in Beziehung setzt. Dieses Verfahren erscheint besonders aussichtsreich bei der Initiative auf Partialrevision der BV: das häufige, fast regelmäßige Scheitern der Initiativen müßte eigentlich zunächst zu einer Entmutigung der Initianten und allmählich zu einem immer geringer werdenden Gebrauch dieses Instituts führen. So schreibt R. Germann noch 1975: "Was die Verfassungsinitiative betrifft, so ist sie mit der lähmenden Gewißheit verknüpft, daß Initiativbegehren vom Volk regelmäßig verworfen werden."¹³⁾

Die Erfahrung, daß Verfassungsinitiativen zumeist verworfen wurden, hat nun aber gerade nicht zu einer Lähmung, derartige Initiativen in Gang zu setzen, geführt. Diese Tatsache führt bereits 1973 die Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung bei der Untersuchung der Frage der Einführung der Gesetzesinitiative an: "Einen Hinweis auf die gegenüber früher vermehrte Wünschbarkeit der Gesetzesinitiative gibt der Umstand, daß im Zeitpunkt der Niederschrift dieses Berichtes gegen 20 Volksinitiativen hängig oder angekündigt waren."¹⁴⁾ Gerade von dieser auf den ersten Blick recht erstaunlichen Tatsache des fast regelmäßigen Scheiterns der Verfassungsinitiativen und des gleichwohl nicht nachlassenden, sondern eher zunehmenden Gebrauchs dieses Instituts geht P.J.Bratschi bei seiner Untersuchung von 25 Verfassungsinitiativen auf dem Gebiet der Sozialpolitik aus.¹⁵⁾ Bei der konkreten Einzeluntersuchung der VB stellt er zunächst den jeweiligen Text des VB vor und dann dessen rechtliches Schicksal. Dabei stellt sich heraus, daß von den 25 untersuchten VB 12 zurückgezogen wurden, kein einziges in der VA angenommen wurde.¹⁶⁾ Im Anschluß daran untersucht

13) E.Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform, St. Gallen 1975, S. 151. Unterstreichung vom Verfasser dieser Arbeit.

14) Schlußbericht, aaO, S. 236.

15) P.J.Bratschi, Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz, Bern 1969.

16) P.J.Bratschi, aaO, S. 11, 137.

er dann aber die tatsächlichen konkreten Folgewirkungen jedes einzelnen VB. Aus dieser Einzeluntersuchung der Verfassungsinitiativen kommt er zu dem Gesamtergebnis, daß "die sozialpolitische Gesetzgebung mit jeder Abstimmungsniederlage um einen Schritt nach vorne gerückt (ist)".¹⁷⁾ Hinsichtlich der von Bratschi herausgefundenen "Bedeutung der Verfassungsinitiativen in dieser eigenartigen und von scheinbaren Mißerfolgen gekennzeichneten Entwicklung unserer Sozialgesetzgebung"¹⁸⁾ ist zunächst die Gruppe von VB hervorzuheben, die zurückgezogen wurden: üblicherweise werden VB in der Schweiz zusammen mit einer Rückzugsklausel eingereicht, in der die Initianten den Rückzug der Initiative in Aussicht stellen für den Fall, daß dem Begehren der Initianten in etwa entsprochen wird.¹⁹⁾ Der Rückzug von 12 der 25 untersuchten Verfassungsinitiativen bedeutet daher keinen Mißerfolg, kein Scheitern der Initiativen wie man zunächst meinen möchte, sondern vielmehr, daß "in nahezu 50 % der behandelten Volksanregungen (wurde) den Initianten in einer Weise entsprochen (wurde), die es ihnen gestattete, ihr Begehren zurückzuziehen".²⁰⁾ Fast die Hälfte aller VB führte-

17) P.J.Bratschi, aaO, S. 142.

18) P.J.Bratschi, aaO, S. 142; K.Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz, Köln 1971, S. 250.

19) P.J.Bratschi, aaO, S. 138. Die Initiative erledigt sich nach der Schweizer BV bei einem dem Begehren entsprechenden Gesetzesbeschluß des Parlaments nicht von selbst wie nach der WRV und den deutschen LV. Das liegt auch daran, daß die Initiative auf Einfügung eines Artikels in die Schweizer BV gerichtet ist. Selbst wenn das Parlament einen dem VB entsprechenden Verfassungsartikel beschließen würde, müßte sich noch das bei jeder Verfassungsänderung obligatorische Verfassungsreferendum anschließen. Da die Schweiz keinen materiellen Verfassungsbegriff kennt, kann die Initiative auch ein inhaltliches Ziel anstreben, das mit einem einfachen Gesetz oder gar einer Verordnung erfüllt werden kann. Wird auf eine solche Weise dem inhaltlichen Ziel des VB entsprochen, erledigt sich dadurch die Verfassungsinitiative nicht; für diesen Fall ermöglicht die Rückzugsklausel eine Rücknahme des VB.-Für die von ihr befürwortete Einführung der Gesetzesinitiative schlägt die Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer BV eine obligatorische Rückzugsklausel vor, Schlußbericht ..., aaO, S.236

20) P.J.Bratschi, aaO, S. 139.

so zu einer zum Teil etwas gekürzten Erfüllung der Forderungen ihrer Initianten. Aber auch in den Fällen, in denen es nicht zu einem Rückzug des VB, sondern zu einer Verwerfung des Begehrens in der VA kam, blieb eine solche Initiative nicht ohne Auswirkung: Hatten sich Regierung und Parlament überhaupt noch nicht mit der Materie geschäftigt, wirkte die Initiative als eine Initialzündung und setzte zügige Arbeiten auf diesem Gebiet in Gang; arbeiteten Regierung und Parlament bereits an der Ausarbeitung einer Regelung auf dem fraglichen Gebiet, beschleunigte das VB diese Arbeiten.²¹⁾

Neben dieser Initiierungs- und Beschleunigungswirkung gesetzgeberischer Tätigkeit erzielten diese VB aber auch bezüglich des Inhalts der von ihnen angestrebten Regelung Ergebnisse: auch wenn Regierung und Parlament diese Ziele als zu verfrüht, zu weitgehend oder nicht sinnvoll ansahen, versuchten sie doch, die eigenen Bemühungen auf diesen Gebieten den Vorstellungen der Initianten möglichst anzupassen, um diese zum Rückzug des VB zu bewegen.²²⁾ P.J.Bratschi gelingt es nachzuweisen, daß von den meisten der VB "entscheidende Impulse für die Sozialgesetzgebung"²³⁾ der Schweiz ausgingen. Er zeigt damit, daß der Schluß von einem Rückzug einer Verfassungsinitiative oder gar einer Verwerfung einer Initiative im VE auf einen tatsächlichen völligen Mißerfolg des VB und auf eine Bedeutungslosigkeit des Instituts überhaupt falsch ist. Damit ist gleichzeitig die auf den ersten Blick nicht recht erklärliche Tatsache des Scheitern der meisten Initiativen in den VA und der gleichwohl steigenden Zahl der Initiativen einleuchtend geklärt.

Die Untersuchung Bratschis ist deswegen bedeutsam, weil sie es zuläßt, - mit gebührender Vorsicht und Zurückhaltung - einige verallgemeinernde Schlüsse über die grundsätzliche Bedeutung der Initiative im Schweizer System zu ziehen; die

21) P.J.Bratschi, aaO, S. 137.

22) P.J.Bratschi, aaO, S. 138 ff.

23) P.J.Bratschi, aaO. S. 11.

Verallgemeinerung seiner Untersuchungsergebnisse erscheint zum einen möglich wegen der recht hohen Zahl der untersuchten Initiativen²⁴⁾; zum anderen sind seine Aussagen über das Verhalten von Regierung und Parlament bei einer Initiative nicht auf die von ihm untersuchten etwa 30 Prozent aller Initiativen beschränkt, sondern dürften für alle Initiativen gelten: so der Versuch von Regierung und Parlament, die Initianten eines VB durch weitmögliches Entgegenkommen gegenüber ihren Vorstellungen zum Rückzug zu bewegen; so auch die Erklärung der Bedeutung eines Rückzugs als Folge einer zumeist nur leicht gekürzten Erfüllung der Forderung der Initianten. Allgemein läßt sich daher unter Zugrundelegung der oben S.142 ff. entwickelten Beurteilungskriterien zur Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Schweiz bereits jetzt sagen: sie war ein Mittel der Machtkontrolle und Gegensteuerung gegenüber Regierung und Parlament bzw. Parlamentsmehrheit, mit dem initiierend oder beschleunigend Interessen zur Geltung gebracht werden konnten, die bis dahin nicht oder nicht genügend oder nicht rasch genug berücksichtigt worden waren.

3. Erklärung der Bedeutung der Elemente direkter Demokratie aus dem historischen und politischen Zusammenhang

Fragen nach der Eignung der Institute direkter Demokratie als Konfliktregelungsmittel, nach ihrer Integrationswirkung, nach der Wirkung auf Parteien und Verbände, letztlich nach ihrer Bedeutung für die Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung in der Schweiz in der Gegenwart können aber nicht sachgerecht beurteilt werden, wenn nicht die historische Ent-

24) Die Zahl von 25 von ihm untersuchten Initiativen macht etwa knapp ein Drittel aller in diesem Zeitraum initiierten VB aus. K.Schumann ermittelt von 1891 bis 1971 80 Initiativen auf Partialrevision der BV, aaO, S. 238.

wicklung der Schweiz und ihres politischen Systems mit in den Blick genommen werden. Nur so kann deutlich werden, in welcher Weise die Wirkung und die Funktion der Elemente direkter Demokratie selber bedingt und abhängig waren von der historischen politischen Situation, in der sie dann ihrerseits wieder Wirkung entfalteten auf die Entwicklung des politischen Systems; nur so kann vor allem auch der Wandel in der Bedeutung dieser Elemente erkannt werden. Dabei ist die Erkenntnis der Schweizer Besonderheiten Voraussetzung dafür, der Fragestellung dieser Arbeit gerecht zu werden: Die Erfahrungen in der Schweiz mit Elementen direkter Demokratie sind für diese Untersuchung nur insoweit interessant, als sie verallgemeinerte und übertragbare Aussagen zulassen und damit die Beantwortung der Frage erleichtern können, inwieweit eine Einfügung der Institute VB und VE in das GG der Bundesrepublik Deutschland in der Gegenwart sinnvoll erscheint. Daher soll die historische Entwicklung der Schweiz und ihres politischen Systems hier kurz skizziert werden, soweit ein Zusammenhang mit der Nutzung von Elementen direkter Demokratie besteht und soweit es zur Beurteilung der Bedeutung dieser Elemente erforderlich ist.

a) Die Nutzung des Referendums (Volksentscheids) durch die föderalistische Opposition

Die Schweizer Bundesverfassung von 1848 konstituierte die Schweiz erstmalig als Bundesstaat²⁵⁾, nachdem sie seit ihrem Ursprung im Mittelalter bis dahin ein System von Bündnissen gewesen war. In dem neu geschaffenen Bundesstaat sollten nun zum Teil seit alters her autonome Kantone zusammenwachsen, die zum Teil gegenüber einer Zentralgewalt skeptisch waren und deren Bevölkerung in Gebieten lebte, die teilweise

25) W. Rappard, Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft 1848 bis 1948, Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung, Zürich 1948, S. 106 ff.

durch die Alpenkette getrennt wurden, die verschiedene Sprachen sprach und vielfach unterschiedliche geschichtliche Entwicklungen hinter sich hatte.²⁶⁾ Zudem standen die beiden Verfassungsparteien, Zentralisten und konservative Föderalisten²⁷⁾, noch 1847 im Bürgerkrieg gegeneinander²⁸⁾, was die Integration aller Gruppen nicht gerade erleichterte. In dieser Situation hatte das nach Schaffung der Schweizer BV 1948 geltende Mehrheitswahlrecht²⁹⁾ der zentralistischen Liberal-radikalen Freisinnig-demokratischen Partei eine beachtliche Mehrheit in der Bundesversammlung verschafft.³⁰⁾ Die Freisinnigen besetzten auch alle sieben Sitze in dem nach der BV als Kollegialorgan festgelegten Bundesrat³¹⁾, der Schweizer Bundesregierung. Die unterlegene Katholisch-konservative Föderalistische Christlich-demokratische Partei fand in der Politik des Bundes

-
- 26) Vgl. dazu etwa auch J.Ziegler, der die Schweiz als "Land des Konsensus" bezeichnet und für diese Bezeichnung unter anderen als Gründe anführt: "Die Schweiz ist, ähnlich wie manche Vielvölkerstaaten in Afrika, ein Land mit einer ausgeprägten 'Stammesgliederung'. Sein Gemeinschaftsleben spielt sich vornehmlich innerhalb von stark abgekapselten kommunalen, regionalen und kantonalen Bereichen ab. Die Entstehungsgeschichte der Schweiz ist ein langsamer, widersprüchlicher und nie abgeschlossener Integrationsprozeß verschiedenster ethnischer, linguistischer, religiöser und sozialer Gemeinschaften ...", Eine Schweiz - über jeden Verdacht erhaben, 2. Aufl., Darmstadt und Neuwied 1976, S. 94 f., 96.
- 27) Dabei handelte es sich eher um locker zusammenhängende Gruppierungen als bereits festgefügte Parteien nach heutigem Verständnis; vgl. E.Gruner, aaO, S. 14 f.
- 28) Vgl. dazu L.Neidhart, aaO, S. 33.
- 29) Vgl. J.Steiner (Hrsg.), Das politische System der Schweiz, München 1971, S. 209; E.Gruner, aaO, S. 13 f., spricht von einem "einseitig konzipierten, ja ungerechten Wahlrecht".
- 30) Im Nationalrat verfügten die Radikalen über 90 Sitze, die Konservativen hatten nur 8 und die Liberalen 10 Sitze; vgl. K.Schumann, aaO, S. 65.
- 31) Vgl. Art. 103 Abs. 1, Art. 95 BV; nach der 1848 geltenden Fassung Art. 91, 83 BV; zum Kollegialsystem vgl. Fleiner/Giacometti, aaO, S. 592 ff.

mit ihren Vorstellungen keinerlei Berücksichtigung, ebenso wie umgekehrt die Konservativen in den Kantonen, in denen sie die Mehrheit hatten, die Liberal-Radikalen von der Mitgestaltung des politischen Geschehens völlig ausschalteten.³²⁾ In den politischen Auseinandersetzungen der folgenden Jahre zwischen den beiden Verfassungsparteien von 1848 kam es so zu teilweise bürgerkriegsähnlichen Zuständen.³³⁾ In dieser historischen Situation, in der Mitbeteiligung an der politischen Gestaltung und Integration der Unterlegenen für ein Zusammenwachsen der heterogenen Gruppen des neuen Bundesstaates erforderlich gewesen wären, praktizierte die Mehrheitspartei im Bunde gerade das Gegenteil, den Ausschluß der Föderalisten von der politischen Gestaltung, und bewirkte dadurch deren Desintegration. Der Grund dafür, daß die Konservativen so wenig von ihren Vorstellungen in den politischen Prozeß einbringen konnten, lag zum einen schon in dem sie benachteiligenden Mehrheitswahlrecht begründet, zum anderen in dem nur äußerst schwach ausgeprägten parlamentarischen System der Schweiz, das die 1848er-Verfassung geschaffen hatte, die bis heute insoweit unverändert Geltung hat.³⁴⁾ Nach der Schweizer BV hat die Regierung eine herausragende Stellung, während die Rechte des Parlaments und damit die Einwirkungsmöglichkeit der Opposition auf den politischen Prozeß stark beschränkt sind: Zwar wählt die Bundesversammlung die Mitglieder des Bundesrates nach Art. 96 BV. Der Bundesrat ist aber nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Zwar ist er gem. Art. 102 Ziff. 16 BV der Bundes-

32) So E.Gruner, aaO, S. 13 f.; vgl. auch L.Neidhart, aaO, S. 22.

33) E.Gruner, aaO, S. 13.

34) Vgl. dazu auch L.Neidhart, aaO, S. 39, S. 40 ff., m 64, 142, 315; die Frage, ob sich das Schweizer System, vor allem in Hinblick auf die Veränderungen bis zur Gegenwart, überhaupt noch als parlamentarisches System bezeichnen läßt, soll hier nicht untersucht werden; das hängt davon ab, ob man für den Begriff des parlamentarischen Systems sehr weitgehende oder nur geringe Rechte des Parlaments fordert; vgl. HDSW, Bd. 9, S. 208 ff.; K.Hesse, aaO, S. 237 ff.; J.Steiner ist der Ansicht: "Das schweizerische Regierungssystem ist nicht parlamentarisch", aaO, S. 64.

versammlung Rechenschaft schuldig, aber die Bundesversammlung kann ihm nicht das Mißtrauen aussprechen und ihn abwählen.³⁵⁾ Die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung ist ebenso stark eingeschränkt: nach Art. 102 Ziff. 4 schlägt der Bundesrat der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vor und begutachtet die Anträge, die von Räten des Bundes³⁶⁾ oder von den Kantonen an ihn gelangen. Die Bundesversammlung hat also nur ein beschränktes Gesetzinitiativrecht in Form einer Anregung, die Ausarbeitung, Formulierung und Einbringung der Gesetzesinitiativen liegt ausschließlich beim Bundesrat.³⁷⁾ Die schwache Stellung der Bundesversammlung gegenüber dem Bundesrat wird noch dadurch weiter geschwächt, daß es sich um ein sog. Milizparlament³⁸⁾ handelt, die Abgeordneten also keine Berufsparlamentarier sind, sondern nur während relativ kurzer Perioden, insgesamt nur 10-12 Wochen im Jahr³⁹⁾ zusammenkommen.

Die schwache Stellung des Parlaments gegenüber einer starken Regierung nach der Schweizer BV wirkte sich nach 1848 vor allem auf die konservative Opposition aus, der es nicht möglich war, aus dem Parlament heraus gegenüber der Regierung eine kraftvolle Oppositionspolitik zu entfalten und auf diese Weise Anteil an der Gestaltung des politischen Prozesses zu gewinnen.

Dieses im nur schwach ausgebildeten parlamentarischen System der Schweiz liegende Problem erkannte man zunächst in den

35) Vgl. dazu C.A.Conrad, aaO, S. 171 f.

36) Das sind der Nationalrat und der Ständerat, die gemeinsam die Bundesversammlung bilden, Art. 84 BV; vgl. dazu H.Huber, Wie die ... aaO, S. 42 ff; zwar haben die beiden Räte nach Art. 93 Abs. 1 BV das Recht zur förmlichen Gesetzesinitiative: "Jedem der beiden Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu." Die Geschäftsordnungen sehen diesen Fall aber gar nicht vor, und es ist - soweit ersichtlich - in der Praxis nie zu einer förmlichen Initiative aus dem Parlament gekommen. C.A.Conrad, aaO, S. 158 mit weit.Zitaten; H.Huber, Wie die ..., aaO, S. 44; vgl. auch L.Neidhart, aaO, S. 40 ff., 46 ff.

37) Vgl. dazu C.A.Conrad, aaO, S. 158 ff.

38) Vgl. den Begriff bei C.A.Conrad, aaO, S. 165.

39) Vgl. H.Huber, Wie die ..., aaO, S. 44.

Kantonen, wo das politische System dem des Bundes entsprach: In den Kantonen machte man den Anfang damit, die unterlegene Partei dadurch stärker am politischen Prozeß zu beteiligen, daß man sie an der Regierung beteiligte.⁴⁰⁾ Dies war angesichts der Tatsache, daß man das politische System nicht in ein stärker ausgeprägtes parlamentarisches System verändern wollte⁴¹⁾, die einzige Möglichkeit, um auch der Opposition einigen Einfluß auf den politischen Prozeß zu geben. Im übrigen entsprach dieser Weg der Situation der Schweiz, in der viele heterogene, sprachlich, historisch, geographisch getrennte Gruppen zusammenwachsen mußten. Dieses Zusammenwachsen, diese Integration schien den Schweizern im politischen Bereich am besten durch Beteiligung auch der Opposition an der Regierung erreichbar. Im Bund bedurfte es erst der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Jahre 1874, um dort die gleiche Entwicklung in Gang zu setzen. Das Referendum, das "die beinahe perfekte Abschirmung der Regierung vom Wählerwillen ... tragbar ..." machen sollte⁴²⁾, eröffnete der konservativen Opposition im Bund erstmals die Möglichkeit, Einfluß auf den politischen Prozeß zu nehmen. Freilich bestand die Art der Einflußnahme durch das einzige damals bestehende Element direkter Demokratie, das Referendum⁴³⁾, nur darin, die Aufhebung eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes zu bewirken. So brachte denn die konservative

40) Vgl. dazu etwa K.Schumann, aaO, S. 165.

41) F.A.Hermens faßt im Vorwort das Ergebnis der Untersuchung von K.Schuhmann des Regierungssystems der Schweiz und von Möglichkeiten seiner Weiterentwicklung in der Frage zusammen: "Parlamentarismus oder was sonst?", aaO, Vorwort des Hrsg., S. VI. Diese wohl heute und erst recht Ende des 19. Jahrhunderts für die Schweiz nur theoretisch, nicht aber real durchzusetzende Alternative der Entwicklung des politischen Systems hätte dem Parlament und damit der Opposition größere Einwirkungs- und Kontrollrechte ermöglicht. Dann wäre wohl kaum die Konkordanz-Demokratie der Gegenwart entstanden. Die Einwirkung auf die Elemente direkter Demokratie dürfte ebenfalls erheblich gewesen sein.

42) R.Germann, aaO, S. 146 f.

43) Die Verfassungsinitiative wurde erst 1891 eingeführt.

Oppositionspartei in der Folgezeit der "selbstherrlichen Regierungsmehrheit"⁴⁴⁾ eine Serie von Abstimmungsniederlagen bei und blockierte so in Sachbereichen eine Regierungspolitik, die die Interessen der unterlegenen Partei nicht mitberücksichtigte. Mit jeder Abstimmungsniederlage wurde klarer, daß ohne eine Berücksichtigung der politischen Vorstellungen der konservativen Oppositionspartei weder eine kontinuierliche Gestaltung der politischen Entwicklung des neuen Bundesstaates noch eine Integration des ehemaligen Bürgerkriegsgegners möglich wäre. Die Eröffnung von stärkerem Einfluß auf den politischen Prozeß geschah nun auch im Bund wie zuvor schon in den Kantonen durch Beteiligung an der Regierung: 1891 räumte die Freisinnig-demokratische Mehrheitspartei den Konservativen und 1917 den Liberal-Demokraten freiwillig je einen Sitz im Bundesrat ein.⁴⁵⁾ Diese Beteiligung der Föderalisten an der Regierung und die dadurch bewirkte Integration war aber nicht allein und auch nicht vorwiegend Folge und Wirkung der Nutzung des Referendums. Das Referendum war in diesem Sinne ein Mittel, das Be-

44) L.Neidhart, aa0, S. 22; aus der Tatsache dieser Erfolge der Konservativen in den ersten VA resultiert die Theorie von der konservativen Wirkung der Elemente direkter Demokratie; sie wurde denn zum Teil einfach fortgeschrieben bis in die Gegenwart.

45) K.Schumann beschreibt den Prozeß der Integration der Opposition in die Regierung in dem Abschnitt "Die Wirkungsweise einer parlamentarischen Opposition" etwas zu allgemein. Ausgehend vom Entstehen der Parteien heißt es dort: "Die schweizerischen Parteien entstanden so als "outs", als oppositionelle Gruppen. Diese Form der parlamentarischen Opposition verlor sich sehr schnell. Sobald der demokratische Aufbau erreicht war, trat man in die Regierung ein. Es entstand das heute übliche Mehrparteien-Regierungssystem, in dem die Regierung der Opposition die Möglichkeit einräumte, die Verantwortung mit zu übernehmen. So gab es bereits 1854 die erste Fusionsregierung aus Radikalen und Konservativen im Kanton Bern. Damit entfiel mehr und mehr eine Opposition klassischen Typs, da außerhalb der Regierung stehende Kräfte mit dem Gewicht einer tatsächlichen Alternative nicht mehr bestanden ...", aa0. S. 165.

dürfnis nach politischer Mitgestaltung und Integration zum Ausdruck zu bringen.⁴⁶⁾ Das Bedürfnis, ja die Notwendigkeit der Beteiligung und Integration der Föderalisten hatten aber ihre Primärursache in der historischen Situation des neuen Bundesstaates und der Konstruktion des politischen Systems in der BV mit den äußerst geringen Rechten des Parlaments und der Opposition.⁴⁷⁾ Mit dieser Beteiligung der Konservativen am Bundesrat war ein Schritt zur Einführung des für die Schweiz bis in die Gegenwart so charakteristischen Prozesses in der Regierung getan und damit die Entwicklung des Schweizer politischen Systems zur "Konkordanz-Demokratie"⁴⁸⁾ vorgezeichnet.

-
- 46) Dies wird deutlich in der Äußerung des späteren ersten konservativen Bundesrates Zemp, der von der Regierungspartei nach einer neuerlichen Niederlage der Regierungspartei beim Referendum "Schulvogt" der Obstruktion bezichtigt wurde; er erklärte, seine Partei werde ihre Taktik erst ändern, wenn einmal die eklatantesten Ungerechtigkeiten der freisinnigen Wahlkreisgeometrie beseitigt seien und wenn sie nicht mehr dauernd von der Regierungsverantwortung ausgeschlossen werde; vgl. E.Gruner, aaO, S. 18.
- 47) L.Neidhart führte die Entwicklung der Konkordanz-Demokratie stärker auf Wirkung und Funktion der Elemente direkter Demokratie zurück; vgl. z.B. aaO, S. 8, 22 f., 61 ff., 65 ff., 287 f., 313 f.; J.Steiner sieht die Hauptursache für die politische Entwicklung in der Schweiz im Fehlen des parlamentarischen Regierungssystems: "Das schweizerische Regierungssystem ist nicht parlamentarisch... Die entscheidende Besonderheit der schweizerischen Situation liegt darin, daß die Regierung nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist..."
- 48) Mit diesem Begriff ist die in der Gegenwart der Schweiz bestehende All-Parteien-Regierung mit all ihren Auswirkungen gemeint. E.Gruner spricht von einer "durchproportionalisierten Konkordanzdemokratie", aaO, S. 63 f.; vgl. K.Schumann, aaO, S. 230, 234, 252. Im Schlußbericht der Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer BV wird die Konkordanzdemokratie so beschrieben: "In dieser finden sich die führenden politisch-sozialen Kräfte (z.B. Behörden, Parteien, Interessenverbände) durch laufende Einigungen. Es fehlt das ständig sichtbare Widerspiel zwischen regierenden Gruppen und der zur Ablösung fähigen Opposition.", aaO, S. 499; siehe auch L.Neidhart, aaO, S. 267.

Mit der Einführung des Verhältniswahlrechts im Jahre 1918⁴⁹⁾ wurde der Regierungsproporz, den von der Verfassung her das in Art. 103 BV verankerte Kollegialsystem bereits vorgezeichnet hatte⁵⁰⁾, endgültig eingeführt. Die Mitglieder der Regierung wurden nun nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel von den im Parlament vertretenen Parteien gewählt.⁵¹⁾ Dieses Verfahren schwächte das Parlament und die Chance parlamentarischer Opposition noch weiter. Gesetzentwürfe, die das Regierungskollegium nunmehr dem Parlament vorlegte, waren das Ergebnis eines Kompromisses zwischen allen Regierungsmitgliedern. Das Regierungskollegium war proporzmäßig von den großen Parteien des Parlaments gewählt worden, so daß das Parlament in seinen Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Politik des Bundesrates, an der Mitglieder der eigenen Partei beteiligt waren, stark eingeschränkt war. Parlamentarische Minderheiten, die nicht am Regierungsproporz beteiligt waren, sahen sich jetzt nach Einführung von Verhältniswahlrecht und Proporz nicht nur einem übermächtigen Bundesrat gegenüber, sondern auch einer überwältigenden Parlamentsmehrheit, die - weil am Regierungsproporz beteiligt - in aller Regel gewillt war, die vom Bundesrat dem Parlament vorgelegten Gesetzesinitiativen in den parlamentarischen Debatten gegen Kritik zu verteidigen und ihnen zuzustimmen. Nunmehr war eine wirkungsvolle Opposition noch stärker als vor Einführung des Regierungsproporzes auf die Elemente direkter Demokratie angewiesen.

49) Eingeführt durch die Revision von Art. 73 BV am 13. Oktober 1918 durch VA aufgrund einer Verfassungsinitiative; zuvor waren zwei Initiativen mit dem gleichen Ziel in den Jahren 1900 und 1910 gescheitert; vgl. Fleiner/Giacometti, aaO, S. 487 f.

50) So E.Gruber aaO, S. 14.

51) Dabei blieben die Sozialdemokraten allerdings lange ausgeschlossen; vgl. dazu sogleich unten.

b) Die Nutzung der Verfassungsinitiative durch die sozialdemokratische Opposition

Der Prozeß der Beteiligung an der Regierung und der Integration in das Gemeinwesen als Folge einer Reihe von durch eine Oppositionspartei herbeigeführten VA spielte sich nun nach dem ersten Weltkrieg noch einmal ab. Die Sozialdemokraten verfügten seit 1919 im Nationalrat über etwa gleich viel Sitze wie jeweils die Christlich-demokratische und die Freisinnig-demokratische Partei und war auch im Ständerat vertreten⁵²⁾; gleichwohl wurde sie an der Regierung nicht beteiligt. Anders als die konservative Opposition vor 1891 benutzten die Sozialdemokraten aber nicht das Mittel des Gesetzes lediglich aufhebenden Referendums, sondern sie bedienten sich der seit 1891 bestehenden Verfassungsinitiative, um ihre "avantgardistische Politik"⁵³⁾ zu verwirklichen. E. Gruner ermittelte, daß von den von 1891 bis 1968 zur VA gelangten insgesamt 57 VB fast die Hälfte, nämlich 27, von Sozialdemokraten oder mindestens mit ihrer wesentlichen Unterstützung in die Wege geleitet wurden.⁵⁴⁾ Die Initiativen lagen überwiegend auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Wenngleich die VB zumeist in den VA verworfen wurden, erzielten sie doch beachtliche Fortschritte, wie P.J.Bratschi gerade für die Initiativen auf dem Gebiet der Sozialpolitik nachweisen konnte.⁵⁵⁾ Zugleich brachte jede Initiative die Sozialdemokraten Schritt für Schritt aus der Rolle des Außenseiters heraus hin zu einem mitbestimmenden Faktor der Schweizer Politik.⁵⁶⁾

Auch hier folgten dann der Nutzung der Elemente direkter Demokratie die Beteiligung der Sozialdemokraten an der Re-

52) Vgl. die Statistiken aus dem statistischen Jahrbuch der Schweiz bei J.Steiner, aaO, S. 208 f.

53) E.Gruner, aaO, S. 15.

54) E.Gruner, aaO, S. 15 f.

55) AaO; vgl. auch vorne S. 214 ff.

56) Vgl. dazu auch L.Neidhardt, aaO, S. 126 f., 190 ff.

gierung und ihre politische Integration. Allerdings erhielten die Sozialdemokraten erst 1943 einen Sitz in der Bundesregierung, seit 1959 bis zur Gegenwart sind sie mit zwei Sitzen im Bundesrat vertreten.⁵⁷⁾

Neben der bereits vorne herausgearbeiteten Wirkung der Verfassungsinitiative als Initialzündung und Beschleunigung gesetzgeberischer Tätigkeit hatte die Initiative so in dieser Phase, wie zuvor das Referendum, auch integrierende Wirkung.

Auf diese Weise wurde die Schweizer Konkordanzdemokratie ein Stück weiter herausgebildet. Wenngleich die Beteiligung der Sozialdemokraten am Regierungsproporz sich als Wirkung und Folge der Nutzung der Elemente direkter Demokratie darstellt, so lag doch der Grund für die Nutzung dieser Elemente selbst zur Durchführung von Oppositionspolitik in dem schwach ausgeprägten parlamentarischen System der Schweiz, das von Anfang an und noch verstärkt nach Einführung des Regierungsproporzes kaum Möglichkeiten wirksamer parlamentarischer Opposition bot. Im übrigen war die Beteiligung der Sozialdemokraten am Regierungsproporz Ausdruck der bei den Schweizern aufgrund ihrer historischen Entwicklung, der geographischen Aufteilung, der unterschiedlichen Sprachen etc. entwickelten Neigung, Minderheiten durch Beteiligung am politischen Geschehen zu integrieren.

c) Die Nutzung der Elemente direkter Demokratie durch die Verbände

Ein drittes Mal⁵⁸⁾ kam es in der Schweiz dazu, daß Gruppen versuchten, Einfluß auf den politischen Prozeß zu gewinnen,

57) J.Steiner, aaO, S. 209; L.Neidhart, aaO, S. 267 ff.

58) Die drei Entwicklungsprozesse sind hier nicht entsprechend der historischen Zeit ihres Ablaufs in eine Reihenfolge gebracht, sondern nach dem Gesichtspunkt, zunächst die Nutzung der Volksrechte durch die politischen Parteien abzuhandeln und dann auf ihren Gebrauch durch Verbände einzugehen.

und daß es nach Einsatz der Elemente direkter Demokratie zu Mitbeteiligung und Integration kam: es handelte sich dabei um die Verbände.

Die wirtschaftlichen Spitzenverbände erstarkten bereits Ende des 19. Jahrhunderts und wurden zu aktionsfähigen, auf Bundesebene zusammengeschlossenen Gruppen, während demgegenüber die Parteien "selbst heute noch um die kantonalen Hauptstädte herum" organisiert sind.⁵⁹⁾ In der ersten förmlichen "Vernehmlassung", der Anhörung der an einer Regelung interessierten, von ihr betroffenen organisierten Gruppen, durch Behörden der Bundesregierung im Jahre 1889 vor der Revision des Zolllarifgesetzes brachten die in der Kaufmännischen Gesellschaft Zürich organisierten Interessen von Industrie und schutzbedürftigen Gewerben ihre Vorstellungen so weitgehend ein, daß die im anschließend verabschiedeten Zolllarifgesetz von 1891 weniger berücksichtigten Interessen des Verbandes schweizerischer Konsumgenossenschaften sowie die Vertreter der Exportindustrie und andere Gruppen ein Referendum zur Aufhebung dieses Gesetzes in Gang brachten.⁶⁰⁾ Hier und in der Folgezeit führte die Referendums-Fähigkeit, die bereits unter Beweis gestellte oder potentiell vorhandene Fähigkeit eines Verbandes, ein Referendum zu initiieren, dazu, den Verband an der Ausarbeitung von ihn betreffenden Gesetzesentwürfen zu beteiligen.⁶¹⁾ Wichtige Etappe dieser Entwicklung war die Zulassung der Gewerkschaften als gleichberechtigter Partner an den Verfahren der Beteiligung im Jahre 1937 nach einer langen Phase des Klassenkampfes, in der die Gewerkschaften zahlreiche VA zur Verwirklichung ihrer Ziele herbeigeführt hatten.⁶²⁾ Eine weitere wichtige Etappe war die verfassungsrechtliche Verankerung des Verbandseinflusses im Jahre 1947 in Art. 32 Abs. 3 BV: "Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlaß

59) L.Neidhart, aaO, S. 126 ff.; E.Gruner, aaO, S. 20 f.

60) L.Neidhart, aaO, S. 128 ff.

61) Zu der Art und Weise der Beteiligung sogleich unten.

62) Vgl. E.Gruner, aaO, S. 20 f.

der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden." Bis zur Gegenwart haben sich so ganz bestimmte Formen des Verbandseinflusses herausgebildet.

Um beurteilen zu können, inwieweit Form und Intensität des Verbandseinflusses Folge und Auswirkung des Vorhandenseins und der Nutzung von Elementen direkter Demokratie durch die Verbände sind, sollen die Formen der Einflußmöglichkeiten der Verbände bei der Schaffung von Gesetzen ganz kurz skizziert werden. Dabei läßt sich die Entstehung von Gesetzen zur besseren Verdeutlichung des Verbandseinflusses in fünf Abschnitte einteilen: Die Initiative zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes kann ausgehen vom Bundesrat, Art. 102 Nr. 4 BV, von den Kantonen, Art. 93 Abs. 2 BV, und den beiden Räten und jedem Abgeordneten, Art. 93 Abs. 1 BV.⁶³⁾ Im zuständigen Ministerium wird daraufhin ein sog. Departementsentwurf⁶⁴⁾ erarbeitet; in dieser ersten Phase wirken bereits die über das Fachwissen verfügenden Interessenorganisationen mit, die mit dem Fachwissen zugleich ihre Interessen und Vorstellungen einbringen. In der zweiten Phase wird der Departementsentwurf in einem besonderen Vorverfahren von der "Expertenkommission" beraten und wird zu einem sog. Expertenentwurf. In dieser Kommission arbeiten Sachverständige, Vertreter der interessierten Verbände, vor allem Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit. Ist der Expertenentwurf erstellt, können im nun folgenden "Vernehmlassungsverfahren" alle vom Bundesrat Eingeladenen, das sind die Vertreter der Kantone und die Interessenverbände, zu dem Entwurf Stellung nehmen. Erst nach diesem Vernehmlassungsverfahren wird die endgültige Fassung der Vorlage ausgearbeitet, vom Bundesrat als

63) Vom Parlament kann diese Initiative entweder als bloßes "Postulat" erfolgen, also als Einladung an den Bundesrat zu prüfen, ob ein Gesetzentwurf vorzulegen sei, oder als "Motion", als bindender Auftrag, einen Gesetzentwurf vorzulegen, Art. 37 und Art. 36 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 2.Okt.1962

64) Ein Entwurf des einzelnen Ministeriums; vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich C.A.Conrad, aaO, S. 158 ff.

sein Entwurf beschlossen und dem Parlament vorgelegt. In der vierten Phase beraten dann die parlamentarischen Kommissionen - Parlamentsausschüsse - unter Mitwirkung der Regierung die Entwürfe des Bundesrates. In der Phase, in der der maßgebliche Inhalt des späteren Gesetzes festgelegt wird, nämlich vom Beginn der Arbeit am Departementsentwurf bis zur Vorlage des Entwurfs des Bundesrates an die parlamentarischen Kommissionen, ist der Einfluß der Verbände außerordentlich stark. Der Einfluß des Parlaments beschränkt sich auf die Kommissionsberatungen und auf die Beratung und den Beschluß des Gesetzentwurfes im Parlament; in dieser Phase bestehen dann kaum noch Möglichkeiten, substantielle Einwirkungen und Veränderungen vorzunehmen.⁶⁵⁾

L.Neidhart kommt nun in der bisher wichtigsten Untersuchung der Wirkung der Elemente direkter Demokratie zu dem Ergebnis, daß die Herausbildung der Schweizer Konkordanz-Demokratie mit ihrer Integration von Oppositionsparteien durch Beteiligung an der Regierung und gerade auch die Beteiligung der Verbände am Vorverfahren der Gesetzgebung im wesentlichen auf die Elemente direkter Demokratie zurückzuführen seien. Bei seiner Untersuchung geht er von der Frage aus, "ob und wie denn Plebiszite, die doch lediglich dichotomisch-majorisierende Ja-Nein-Urteile beinhalten, auch als Entscheidungsmuster einer pluralitären Gesellschaft funktionsfähig sein können, die an ihren Problemlösungen eine Vielzahl von Gruppen beteiligen und berücksichtigen muß".⁶⁶⁾ Nach einer Untersuchung der Entwicklung der Beteiligung von Oppositionsparteien an der Regierung und von Verbänden am Vorverfahren der Gesetzgebung kommt er zu folgendem Ergebnis: "Spitzt man diesen Sachverhalt etwas zu (gemeint ist eben diese Entwicklung, der Verf.), so läßt sich behaupten, daß eben die mehrheitsbildende Institution des Referendums es war, welche die plebiszitäre Demokratie in eine Verhandlungsdemokratie um-

65) Vgl. die Gründe dafür schon vorne S. 224 sowie C.A.Conrad, aaO, S. 164 ff.

66) L.Neidhart, aaO, S. 21.

gebildet hat."⁶⁷⁾ Merkmal dieser Verhandlungsdemokratie ist nach Neidhart eine als Verständigungsbereitschaft bezeichnete politische Verhaltenserwartung: "Diese ... sind das historische Ergebnis eines politischen Lernprozesses, in dem die negativen Folgen plebiszitärer Konflikte erfahren wurden und im Zweifelsfalle immer wieder antizipiert werden ... Diese auf Verständigung ausgerichteten politischen Verhaltenserwartungen haben weitreichende Folgen für die Inhalte und für das Verfahren der legislatorischen Problemlösung, denn die Inhalte reduzieren sich oftmals auf reformschwache Kompromisse, und das Verfahren macht besondere Verhandlungen notwendig. Diese besonderen Verhandlungsmuster sind, so hat diese Untersuchung zeigen können, als außerparlamentarische Expertenkommissionen und als Anhörung der organisierten Interessen zu einer förmlichen Doppelrepräsentation⁶⁸⁾ der gesellschaftlichen Gruppen angewachsen.

Zweifellos unterliegen alle pluralitären Demokratien solchen Verhandlungszwängen, doch das schweizerische Bundesstaatsystem hat bestimmte politische Verhaltenserwartungen ausdifferenziert, die sich nur aus der Funktion des plebiszitären Elements erklären lassen."⁶⁹⁾

Diese Aussage von L.Neidhart ist tatsächlich an dieser Stelle zugespitzt, zumal er an anderen Stellen in seiner Untersuchung die historische Situation der Schweiz mit ihren heterogenen Gruppen, das politische System mit seiner starken Regierung und dem schwachen Parlament als Ursachen für diese Entwicklung anführt.⁷⁰⁾ Außerdem fügt er einschränkend hinzu, daß alle pluralitären Demokratien solchen Verhand-

67) L.Neidhart, aaO, S. 313.

68) Gemeint ist die Repräsentation der Gruppen durch Parteien und Parteimitglieder im Parlament und die Repräsentation der Gruppen unmittelbar durch Beteiligung an der Vorbereitung von Gesetzen; vgl. dazu im einzelnen C.A.Conrad, aaO, S. 158 ff.

69) L.Neidhart, aaO, S. 313 f.; Unterstreichung des Wortes "nur" vom Verfasser dieser Arbeit.

70) L.Neidhart, aaO, S.33 ff., 39, 40 ff., 64, 139 ff., 141 ff., 315 f.

lungszwängen unterliegen. Selbst die auf diese Weise wieder abgemilderte Aussage kann mit der auch so noch verbliebenen starken Betonung der Bedeutung von Elementen direkter Demokratie als Primärursache für die Art und Intensität des Verbandseinflusses in der Schweiz von ihm nicht vollständig wissenschaftlich belegt werden, da er den Verbandseinfluß in anderen vergleichbaren Ländern ohne Elemente direkter Demokratie nicht untersucht. Nur auf diese vergleichende Weise könnten Unterschiede qualitativer Art im Verbandseinfluß in der Schweiz und in den mit der Schweiz vergleichbaren Ländern festgestellt werden. Erst wenn sich in einer derartigen vergleichenden Untersuchung Unterschiede herausstellen sollten, könnten diese aus den komplexen Gegebenheiten und Bedingtheiten der Schweiz erklärt werden und die Bedeutung der Elemente direkter Demokratie für den Verbandseinfluß im Zusammenhang aller Bedingtheiten ausgelotet werden. Das würde allerdings zu einer Mammutuntersuchung führen, die hier auch nicht geleistet werden kann.

Inhaltlich muß aber bezweifelt werden, daß der Verbandseinfluß in Form und Intensität in vergleichbaren Ländern wesentliche Unterschiede im Vergleich zur Schweiz aufweist, die allein auf die Elemente direkter Demokratie zurückzuführen sind.

Der Heranziehung von Verbänden und Berücksichtigung ihrer Interessen nach Maßgabe ihrer Referendums-Fähigkeit in der Schweiz dürfte der Einfluß von Verbänden nach Maßgabe ihrer Konfliktfähigkeit in anderen Ländern in etwa entsprechen. Auch ohne die Möglichkeit, Initiativen zur Aufhebung oder zum Erlaß von Gesetzen in Gang zu bringen, haben Verbände in anderen Ländern durch ihre u.U. unter Beweis gestellte Bereitschaft und Fähigkeit, Konflikte je unterschiedlicher Art zu produzieren, Einfluß auf die Politik gewonnen.⁷¹⁾

71) In der Bundesrep. Deutschl. gab es auch ohne die Möglichkeit des Referendums oder der Referendumsdrohung immer genügend Mittel und Wege für kampfstarke Verbände wie etwa den Bauernverband, die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften ihre Interessen in den politischen Prozeß einzubringen und ihnen Geltung zu verschaffen. Die Beispiele dafür sind zahllos und lassen sich hier nicht im einzelnen auf-führen.

Die Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung und Ausarbeitung von Gesetzen gibt es auch in anderen Ländern als der Schweiz, und diese Beteiligung der Verbände wurde durchaus auch institutionalisiert.

Etwasige Unterschiede im Verbandseinfluß in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern sind nicht allein auf die Wirkung von Elementen direkter Demokratie zurückzuführen.⁷²⁾

So dürfte etwa die vielleicht stärkere Konzentration des Verbandseinflusses bei der Regierungsbürokratie in der Schweiz als in anderen Ländern mehr auf die Stärke der Regierung und die Schwäche des Parlaments zurückzuführen sein als auf die Wirkung von Elementen direkter Demokratie. Zudem spielt die Schwäche und geringe Bedeutung der Parteien für die Art des Verbandseinflusses eine Rolle. Die Parteien sind in ihren Einflußmöglichkeiten weitgehend darauf beschränkt, die ihnen bzw. den Parlamentsfraktionen zustehenden Sitze im Bundesrat zu besetzen⁷³⁾, und sind so weniger als in anderen Ländern in der Lage, Verbandsinteressen zu kanalisieren und durch ihre Parteiprogramme gefiltert in den politischen Prozeß einzubringen. Diese Filterung des Verbandseinflusses kann in anderen Ländern verstärkt werden durch die stärkere Bestimmung von Politik durch die offene Austragung

72) Ziegler erwähnt z.B. die Tatsache, daß 82 Prozent der Schweizer Parlamentarier einem oder mehreren Verwaltungsräten einer großen Immobilien-, Finanz-, Industrie- oder Handelsgesellschaft angehören. Einem neugewählten Abgeordneten einer bürgerlichen Partei wird nach J.Ziegler ein Sitz im Verwaltungsrat oder die Präsidentschaft eines Arbeitgeberverbandes angeboten. Auf die 244 Abgeordneten beider Kammern des Parlaments entfallen mehr als 1000 Verwaltungsratssitze. Auf diese Weise dürften etwa die entsprechenden Gesellschaften ihre Interessen und die der Verbände, denen sie angehören, recht optimal zur Geltung bringen können; vgl. dazu J.Ziegler, aa0, S. 125 ff.

73) Die Regierungsmitglieder werden dann nach ungeschriebenen Regeln bis an ihr Lebensende immer wiedergewählt, wenn sie dies wollen; C.A.Conrad, aa0, S. 170; vgl. auch H.Huber, Wie die ..., aa0, S. 51 f.

gegensätzlicher Positionen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Parlament. Da dies aber in der Schweiz weitgehend fehlt, wirkten die Verbände möglicherweise ungenügender und ungebremsender auf die Regierungsbürokratie ein. Außerdem sollte das Vorhandensein von Elementen direkter Demokratie als Grund und Erklärung für die Intensität und Art des Verbandseinflusses in der Schweiz nicht zu stark eingeschätzt werden aus den folgenden grundsätzlichen und allgemeinen Überlegungen: beim Einfluß von Verbänden auf den politischen Prozeß geht es zumeist um spezifische Interessenvertretung. Im VE entscheidet aber die Gesamtheit der Bevölkerung über die ihr vorgelegte Frage.⁷⁴⁾ Sonderinteressen können sich in einer VA nur durchsetzen, wenn sie mit den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung weitgehend identisch sind oder wenn sie von der Mehrheit mindestens dafür gehalten werden. Zwar wird sich jeder Verband bemühen, seine Interessen auch als Interessen der Allgemeinheit⁷⁵⁾ darzustellen, aber das wird nicht immer überzeugend gelingen.⁷⁶⁾ Spezielle Interessen von Bürgern in Gruppenrollen als Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Bauern, Konsumenten, Rentner etc. sind nicht identisch mit dem Gesamtinteresse aller Bürger oder mindestens der Mehrheit der Bürger im demokratischen Staat. Die Initiierung eines VE bedeutet daher für jeden Verband das Risiko, daß sein Interesse in der VA am

74) W.Buser weist auf das ausgleichende Element des von Anfang gegebenen Wissens um die Notwendigkeit der Verteidigung einer Vorlage vor der Gesamtheit der Stimmberechtigten hin; Geltungsbereich und Funktionen des Referendums, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, NF, Bd. 93, 1974, S. 454.

75) Was die Interessen der Allgemeinheit oder das Allgemeininteresse im Einzelfall sein mag, kann hier nicht geklärt werden. Jedenfalls ist es nicht identisch mit dem Interesse eines Verbandes und auch nicht die Summe oder der Kompromiß aller Verbandsinteressen.

76) Es ist dabei eine Frage der Informiertheit, der politischen Mündigkeit der Bürger, inwieweit sie dem Versuch einer Meinungsmanipulation widerstehen können. J.Ziegler beschreibt diesen Zusammenhang so: "Die direkten Volksrechte nutzen jedoch nur etwas, wenn sie von informierten, von symbolischer Gewalt befreiten Bürgern wirksam ausgeübt werden können.", aaO, S. 123.

Allgemeininteresse gewogen und für zu leicht befunden wird. Dieses Risiko kennt jeder Verband, ebenso wie die staatliche Bürokratie, die keineswegs jeder Verbandsforderung bei einer Drohung mit dem VE gleich nachgeben muß.⁷⁷⁾ Außerdem neutralisieren sich die Einflüsse verschiedener Verbände zum Teil, die Referendumsdrohung eines Verbandes kann der Referendumsdrohung eines in etwa konträr interessierten Verbandes gegenüberstehen. Alle Verbände wissen dies, und die Bürokratie gewinnt Spielraum dadurch, daß sie gegenüber dem massiven Einwirkungsversuch eines Verbandes, der vielleicht mit einer Referendumsdrohung verbunden ist, auf einen gegnerischen Verband und dessen Möglichkeiten der Einwirkung ebenfalls mit Hilfe einer Referendumsdrohung verweisen kann, Spielraum einerseits, um eine einseitige Interessendurchsetzung zu verhindern, andererseits, um zu versuchen, nicht organisierte Interessen und das Allgemeininteresse mit zu berücksichtigen.

Diese Aspekte sind wesentliche Gründe dafür, daß sich die tatsächliche Herbeiführung einer VA zur Durchsetzung von Verbandsinteressen wenig eignet. Dies wird empirisch dadurch bestätigt, daß seit Beginn der fünfziger Jahre keine VA durch einen der großen Spitzenverbände herbeigeführt wurde.⁷⁸⁾ Nach einer Statistik bei K.Schumann zeigt sich, daß von 59 Abstimmungen zwischen 1945 und 1965 nur 6 Abstimmungen überhaupt von Verbänden in Gang gesetzt wurden.⁷⁹⁾ So war der VE keineswegs ein beliebig einsetzbares und faktisch auch eingesetztes Mittel der Verbände zur Durchsetzung ihrer Interessen.

77) In der Praxis war es aber wohl eher so, daß die Bürokratie Verbandsforderungen allzu schnell nachgegeben hat.

78) So L.Neidhart, aaO, S. 13.

79) K.Schumann verweist allerdings darauf, daß Initiativen von verschiedenartigen Gruppierungen, die erkennbar weder einer Partei noch einem Verband zugeordnet werden können, gleichwohl von einem Verband unterstützt oder indirekt initiiert sein können, aaO, S. 247.

Auf der anderen Seite stand aber die Herbeiführung eines VE tatsächlich auch den Verbänden als Möglichkeit offen, zu versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Gerade dieser von der Verfassung her offene Weg mit seinen unsicheren Erfolgsaussichten, seinem Kosten-Aufwand und seinem apodiktischen Ja-Nein-Entscheid mag tatsächlich dazu beigetragen haben, die Art des Verbandseinflusses so auszubilden, daß Kompromiß- und Kooperationsbereitschaft zwischen Regierungsbürokratie und den Verbänden und auch zwischen den einzelnen Verbänden bei der Einflußnahme stärker im Vordergrund stehen als in Ländern ohne Elemente direkter Demokratie. Dieser Unterschied dürfte aber wohl eher gradueller und nicht essentieller Natur sein. Mit dieser Einschränkung kann hier insofern auch der Analyse von L.Neidhart zugestimmt werden, daß es zu einem Teil auch auf die Elemente direkter Demokratie zurückzuführen ist, daß sich im gesamten politischen System der Schweiz "als Verständigungsbereitschaft bezeichnete politische Verhaltenserwartungen"⁸⁰⁾ herausgebildet haben. Die Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung sieht diesen Gesichtspunkt der Bedeutung der Elemente direkter Demokratie ähnlich: "Die kompromißfördernde Wirkung der Volksrechte, besonders des Referendums, ist unbestreitbar..."⁸¹⁾

Die geschilderten Prozesse der Wirkungsweise von Elementen direkter Demokratie in der Vergangenheit in der Schweiz - als Mittel der politischen Opposition und der Verbände, sich Geltung zu verschaffen, die anschließende Mitbeteiligung an der Regierung bzw. die Berücksichtigung an der Gesetzesvorbereitung, die kompromißfördernde Wirkung - sind, wie gezeigt werden konnte, vorwiegend auf die spezifischen Schweizer Bedingungen zurückzuführen und nicht alleinige Wirkung der Elemente direkter Demokratie als solcher. Diese Erfahrungen können daher kaum von der historisch-politischen Entwicklung

80) L.Neidhart, aaO, S..313 f.

81) Vgl. im Schlußbericht ..., aaO, S. 223.

der Schweiz abgelöst werden und Anhaltspunkte liefern zur Beantwortung der Frage, welche Bedeutung Elemente direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland nach einer Einfügung ins GG haben könnten. In einem stärker ausgeprägten parlamentarischen System, wie die Bundesrepublik es hat, wird Opposition auch bei Vorhandensein von Elementen direkter Demokratie in erster Linie wirkungsvoll durch parlamentarische Opposition ausgeübt werden, die mit einer Alternative zum Regierungsprogramm auf Ablösung der bestehenden Regierung drängt.⁸²⁾

Im übrigen haben sich die oben geschilderten Prozesse in der Vergangenheit bis hin zur Gegenwart abgespielt. Nachdem nun aber die Schweizer Konkordanz-Demokratie herausgebildet ist, können in Gegenwart und Zukunft auch die Elemente direkter Demokratie einen Bedeutungswandel erfahren.⁸³⁾

d) Bedeutungswandel der Elemente direkter Demokratie in Gegenwart und Zukunft

Die Untersuchungen der Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer BV beschäftigen sich gerade mit der Bedeutung von Elementen direkter Demokratie in der Gegenwart der Schweiz und einer möglichen Bedeutung für die Zukunft. Dabei werden Fragen untersucht, die sich für Elemente direkter Demokratie in jeder demokratischen Ordnung der Gegenwart stellen können und nicht ausschließlich durch die Besonderheiten der Schweizer Entwicklung bedingt sind. Derartige von der Schweiz übertragbare, allgemeine Erfahrungen und

82) Die für die Schweiz spezifische "Oppositions-Ersatzfunktion" von Elementen direkter Demokratie stellt E.Gruner heraus: "... die Bedeutung des Referendums (ist) deshalb im Hinblick auf die Oppositionsbildung nicht zu Unrecht mit dem in anderen Systemen üblichen Regierungswechsel verglichen worden.", aaO, S. 15.

83) Dazu sogleich unten.

Probleme sind hier - in Hinblick auf die Fragestellung dieser Untersuchung - von besonderem Interesse. Die Arbeitsgruppe hat für ihren Bericht umfangreiche Erhebungen über die Beurteilung der Elemente direkter Demokratie bei Kantonen, Universitäten und Parteien angestellt.⁸⁴⁾

Als Kritikpunkte an der Wirkungsweise der Elemente direkter Demokratie in der Gegenwart stellt die Arbeitsgruppe heraus:

- a) Zufälligkeit des Ergebnisses infolge ungenügender oder falscher Information,
- b) Schwierigkeit, eine repräsentative Mehrheit zur Teilnahme zu bewegen,
- c) durch Mitwirkung bedingte, zu große Kompromißbereitschaft bei der Gesetzesgestaltung.⁸⁵⁾

Als Verbesserungsvorschläge schlägt die Arbeitsgruppe vor, zu a) "die Voraussetzungen für die Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten zu verbessern ..."⁸⁶⁾, durch Förderung der Information auch durch Behörden⁸⁷⁾, durch frühere Veröffentlichung von Gesetzesvorhaben, durch bessere Bildung, um so zu verhindern, "daß sachfremde, gefühlsbetonte Gründe bei den Sachabstimmungen zu viel Gewicht erhalten. Die Gefahr, daß diese Gründe von finanzstarken Interessengruppen mißbraucht werden, besteht durchaus. Es wäre falsch, daraus zu schließen, die Demokratie stehe nur im Dienste der wirtschaftlich Starken. Sie bietet an sich mit ihren vielfachen Machtkontrollen bei Wahlen und Abstimmungen die Möglichkeit, Machtballungen aller Art zu verhindern und zu brechen sowie den wirtschaftlich Schwächeren zu fördern - vorausgesetzt, daß die Volksrechte auch benützt werden."⁸⁸⁾

84) Vgl. zum Vorgehen der Arbeitsgruppe im Schlußbericht ..., aaO, S. 5 ff.

85) Schlußbericht, aaO, S. 215.

86) AaO, S. 721 f.

87) Vgl. dazu H.R.Strasser, Rechtliche Probleme der öffentlichen Meinungsbildung vor VE, Basel 1971.

88) AaO, S. 216.

Beim Problem der Teilnahme (siehe b) sieht die Arbeitsgruppe die Beteiligungszahl, die seit 1970 bei etwa 40 % im Durchschnitt liegt⁸⁹⁾, noch nicht als alarmierend gering an: "Es ist angezeigt, die Stimmbeteiligung realistisch zu werten. Wer keine falschen Vorstellungen von Volksherrschaft hat und die Volksrechte als Mitwirkungsmöglichkeiten betrachtet, hat keinen Anlaß, prozentuale Mindeststimmzahlen aufzustellen für die Annahme oder Verwerfung von Vorlagen."⁹⁰⁾ Allerdings warnt die Arbeitsgruppe auch vor einer zu geringen Beteiligung: "Andererseits ist eine zu geringe Stimmbeteiligung auf die Dauer gefährlich. Der Sinn der Mitwirkungsrechte liegt darin, daß sie mit einem Minimum an Verantwortungsbewußtsein wahrgenommen werden. Wo sich dauernd nur eine ganz kleine Minderheit um die Teilnahme an den Sachbestimmungen interessiert, wird das Entscheidungsrisiko für Regierung und Parlament zu groß. Das mangelnde Interesse wird zwangsmäßig zum Verlust der betreffenden Mitwirkungsrechte führen."⁹¹⁾

Beim Problem c) sieht die Arbeitsgruppe die kompromißfördernde Wirkung vor allem des Referendums eher positiv als negativ: "Der Volkswille, der in der Referendumsdemokratie zum voraus berücksichtigt werden sollte, steht oft keineswegs im voraus fest. Er ist hypothetisch. Es geht daher einerseits darum, daß die Behörde versucht, eine Mehrheit für die ihr richtig scheinenden Lösungen zu gewinnen und daß sie andererseits an den Widerständen, die ihr begegnen, erkennt, ob ihre Auffassungen überhaupt schon tragfähig sind. In diesem Hin und Her, in diesem Gespräch zwischen Volk und Behörden hat der echte und gute Kompromiß nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine zentrale Bedeutung."⁹²⁾

89) Vgl. vorne S.69.

90) AaO, S. 219 f.; in der Schweiz entscheidet bei jeder VA die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ohne jedes Beteiligungsminimum.

91) AaO, S. 220.

92) AaO, S. 224 f.

Die Arbeitsgruppe sieht durchaus den starken Verbandseinfluß in der Schweiz, schlägt aber interessanterweise eine Förderung der schwach organisierten, verschuldeten Parteien durch den Staat vor, um so das Gleichgewicht zwischen wirtschaftlich organisierten Sonderinteressen und den eigentlichen politischen Gruppierungen herzustellen.⁹³⁾ Insgesamt ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, daß "von einem wirklichen Mißbrauch der Volksrechte (kann) im Ergebnis bisher kaum gesprochen werden" könne.⁹⁴⁾ "Die Vorauswirkung eines möglichen Referendums (darf) nicht umgedeutet werden in eine verwerfliche Absicht, das Referendum zu 'umgehen'."⁹⁵⁾ Die Arbeitsgruppe setzt sich dann deswegen nicht weiter mit der Vorauswirkung des Referendums auseinander, weil die Anzahl der Referenden abnimmt, während die Zahl der Verfassungsinitiativen zunimmt: "Im übrigen zeichnet sich in letzter Zeit eine gewisse Verlagerung von der Referendums- zur 'Initiativ-Demokratie' ab."⁹⁶⁾

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe gehen daher neben dem Vorschlag, das obligatorische Verfassungs- und das fakultative Gesetzesreferendum beizubehalten, vor allem dahin, die Initiative durch Einführung der Gesetzesinitiative zusätzlich zur bisher bestehenden Verfassungsinitiative zu stärken. Das vor allem aus drei Gründen: Die Arbeitsgruppe beurteilt die Initiative in ihrer Wirkung positiv: "Die Initiative wird vorab als Faktor der politischen Ruhe und Stabilität bejaht. Ihre Wertschätzung beruht ferner darauf, daß sie die Möglichkeit schafft, Anregungen aus dem Volk auch gegen den Willen des Parlaments dem Volk zu unterbreiten."⁹⁷⁾ Zum anderen haben die eingeholten Stellungnahmen eine nahezu einhellige Befürwortung der Einführung der Gesetzesinitiative ergeben: 20 Kantone waren dafür, nur 3 dagegen, von den Universitäten

93) AaO. S. 217.

94) AaO, S. 231; anders K.Schumann für die Verfassungsinitiative; er sieht einen Mißbrauch des Verfassungsinitiativrechts darin, daß es "allzuoft als Ersatz für die im Bund fehlende Gesetzesinitiative verwandt" wurde, aaO, S.284.

95) AaO, S. 224.

96) AaO, S. 224.

97) AaO. S. 232.

waren 4 dafür und 2 dagegen und von den befragten Parteien sprachen sich 7 für und nur 1 gegen die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene aus.⁹⁸⁾ Dabei werden als Gründe für die Wünschbarkeit der Gesetzesinitiative neben der Tatsache, daß dann die Verfassung der eigentlichen Verfassungsinitiative reserviert bleiben könne, vor allem die guten Erfahrungen in den Kantonen und die Eignung der Gesetzesinitiative als "Mittel zur Vorbereitung neuen Gedankengutes" genannt.⁹⁹⁾

Als dritten Grund für den Vorschlag der Einführung der Gesetzesinitiative gibt die Arbeitsgruppe an, daß im Zeitpunkt der Erstellung des Schlußberichtes etwa 20 Initiativen hängig oder angekündigt waren.¹⁰⁰⁾

Gerade diese "Verlagerung von der Referendums- zur 'Initiativ-Demokratie'"¹⁰¹⁾ in der Schweiz hat sich bis in die Gegenwart noch verstärkt.¹⁰²⁾ Interessant ist diese empirische Feststellung vor allem im Zusammenhang mit der Tatsache, daß keine einzige der Initiativen seit Beginn der fünfziger Jahre von einem großen Verband und lediglich zwei¹⁰³⁾ von einer der großen Parteien initiiert wurde. Dies zeigt einerseits, daß die großen Verbände und Parteien sich heute nicht mehr wie in der Zeit der Herausbildung der Schweizer Konkordanz-Demokratie der Elemente direkter Demokratie bedienen, um ihre Interessen zur Geltung zu bringen.

98) Vgl. aaO, S. 235.

99) AaO, S. 236 ff., 721 ff. Da in der Schweiz kein materieller Verfassungsbegriff besteht, konnte mit Hilfe der Verfassungsinitiative jeder Inhalt zu einer Verfassungsnorm gemacht werden. Rein faktisch wurde so die Verfassungsinitiative durch den Inhalt der angestrebten "Verfassungsnorm" zur Gesetzesinitiative; J.P.Bratschi, aaO, S. 88.

100) AaO, S. 237.

101) Schlußbericht ..., aaO, S. 224.

102) Vgl. dazu vorne S. 233; L.Neidhart, aaO. S. 13.

103) Die einzigen ersichtlichen Initiativen einer großen Partei in den letzten Jahrzehnten waren das VB für eine allgemeine Krankenversicherung im Jahre 1974 durch die SPS und zuvor 1961 durch die gleiche Partei das VB zur Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde.

Sie tun dies auf für sie bequemere, weniger aufwendige Weise. Ein frühes Beispiel dafür, daß ein kampfstarker Verband gar nicht mehr daran denkt, seine Ziele mit Hilfe der Elemente direkter Demokratie zu verwirklichen, ist das VB zur Einführung der 44-Stunden-Woche im Jahre 1958.¹⁰⁴⁾ Dieses VB wurde vom politisch nicht sehr bedeutsamen Landesring der Unabhängigen (LdU) initiiert, von den stärkeren Gewerkschaften, die die Einführung der 44-Stunden-Wochen ebenfalls zum Ziel hatten, aber nicht im mindesten unterstützt. Die Gewerkschaften wollten diese Frage nicht auf politischem Wege, sondern durch Aushandeln eines Kompromisses mit den Arbeitgeberorganisationen lösen. Ohne die Unterstützung der Gewerkschaften kam es zur Verwerfung dieser Initiative, die aber gleichwohl die zwei Jahre später erfolgte, im allgemeinen Kompromiß ausgehandelte Verkürzung der Arbeitszeit auf 46 Stunden im Zusammenhang mit einem neuen Arbeitsgesetz beschleunigt haben dürfte.¹⁰⁵⁾ Die damals bereits zu beobachtende Tatsache, daß große Verbände und Parteien sich nicht mehr wie bei der Herausbildung der Schweizer Konkordanz-Demokratie der Elemente direkter Demokratie bedienen, hat sich bis zur Gegenwart nur bestätigt.

Die gleichwohl festzustellende Zunahme der Nutzung der Verfassungsinitiative macht auf der anderen Seite deutlich, daß die Schweiz keineswegs so "durchproportionalisiert"¹⁰⁶⁾ ist, daß alle Interessen auf andere Weise in den politischen Prozeß einfließen und Berücksichtigung finden können. So sind es in der Gegenwart der Schweiz eher die weniger gut organisierten Interessen, die sich mit Hilfe des VB Gehör zu verschaffen suchen. Interessen, die auf andere Weise keine

104) Schweizer BB1. 1958 II S. 285, 287, 1465, 1710.

105) Ebenso K.Schumann, aaO, S. 252; P.J.Bratschi, aaO, S. 84 ff.

106) L.Neidhart bezeichnet die Schweiz als "durchproportionalisierte Konkordanzdemokratie", aaO, S. 224.

Berücksichtigung gefunden haben.¹⁰⁷⁾ Freilich sollen die Schwierigkeiten nicht verkannt werden, die gerade für derartige Interessen die Initiierung eines VB verursacht. Die Durchführung einer Abstimmungskampagne verursacht in der Schweiz erhebliche Kosten.¹⁰⁸⁾ In der größeren Bundesrepublik Deutschland würden diese noch höher liegen als in der Schweiz. Gleichwohl deutet die bis zur Gegenwart stark angestiegene Zahl von Initiativen, die fast alle eben nicht von finanzstarken Parteien oder Verbänden in die Wege geleitet wurden, die Chance auf Beteiligung am politischen Prozeß durch VB und VE an auch für sonst nicht organisationsfähige Interessen, für Minderheitsinteressen und auch für

107) H. Huber, Wie die..., S. 27: "In der Gegenwart erweist sich mehr und mehr, daß die Bundesversammlung stärker den in Parteien und Verbänden organisierten Teil des Volkes als den nichtorganisierten repräsentiert. Bei dieser Sachlage ist das Referendum meist noch das einzige Mittel, um diesem Teil Gehör zu verschaffen und die staatlichen Entscheidungen auf ihn abzustimmen"; ähnlich E. Gruner: "In der durchproportionalisierten Konkordanzdemokratie ist der Prozeß der Innovation so zähflüssig, daß wir alles Interesse daran haben, für ihn die Bahn besser als bisher freizulegen. Wir denken z.B. daran, daß das Initiativrecht ... modifiziert werden könnte ..." Gruner schlägt dann eine Gesetzesinitiative vor, von der er sich auch eine Belebung des Parteienspektrums der Schweiz verspricht: "So wäre es denkbar, daß das neue Gesetzes-Initiativrecht der nonkonformistischen Opposition als Keimpunkt für eine neue Form politischer Gruppierung dienen könnte.", aaO, S. 63 ff.

108) K. Schumann berichtet, daß die SPS zur Durchführung der Abstimmungskampagne für VB und VE zur Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde im Jahre 1961 nur 80.000 Franken zur Verfügung hatte; für die Abstimmungskampagne zur Abänderung des Art. 27 der BV über das Filmwesen wurde ein Aufwand von 250.000 Frs. geschätzt. Für die Referendumskampagne gegen den Zollzuschlag von sieben Rappen auf Treibstoffe, um den Bau und Unterhalt der Nationalstraßen zu finanzieren, soll der schweizerische Automobilclub 1961 900.000 Franken aufgewendet haben. Schuman weist allerdings darauf hin, daß sich eine Abhängigkeit des Erfolgs oder Mißerfolgs eines VB vom Kostenaufwand für die Abstimmungskampagne kaum exakt nachweisen lasse, aaO, S. 248 f.

im allgemeinen Parteien- und Verbands-Kompromiß vernachlässigte Allgemeininteressen. Darin kann in der Zukunft eine wesentliche Bedeutung der Elemente direkter Demokratie liegen. Diese sich in der Schweiz abzeichnende Bedeutung des VB könnte das Institut VB möglicherweise auch in der Bundesrepublik Deutschland haben. Die Vielzahl von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik deutet darauf hin, daß Parteien und Verbände es ebenso wie in der Schweiz nicht vermögen, alle Bedürfnisse der Bürger aufzunehmen und in den politischen Prozeß einzubringen. Die Institute VB und VE könnten nach Einfügung in das GG die Möglichkeit eröffnen, daß derartige Interessen sich, wie zum Teil in der Schweiz, im Rahmen verfassungsrechtlicher Institute entfalten könnten.

e) Zusammenfassung

Die Wirkung der Elemente direkter Demokratie in der Schweiz war bedingt durch die spezifische Situation der Schweiz mit ihren heterogenen Gruppen zur Zeit der Gründung des Schweizer Bundesstaates und durch dessen politisches System. Die Elemente direkter Demokratie wirkten dann ihrerseits wieder auf das politische System zurück. In diesem Wirkungszusammenhang entstand die Schweizer Konkordanzdemokratie. Die Schweizer selber beurteilen ihre politische Ordnung und die Elemente direkter Demokratie eher positiv als negativ.¹⁰⁹⁾

109) Vgl. Schlußbericht der Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer BV, aaO, S. 213 f., 234. Auch in der Weltmeinung wird das politische System der Schweiz außerordentlich hoch eingeschätzt. K.Schumann berichtet von einer Gallup-Umfrage aus dem Jahre 1967, bei der 200 politische Persönlichkeiten aus 40 Ländern befragt wurden, welchen Staat sie für den am besten regierten Staat halten würden. Die Mehrzahl der Befragten nannte darauf die Schweiz, K.Schumann, aaO, Vorwort S. IX.

Die "systembedingten" Schweizer Erfahrungen liefern freilich nur in begrenztem Maße Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage, inwieweit in der in vielen Punkten nicht vergleichbaren Bundesrepublik eine Einfügung von Elementen direkter Demokratie in das GG sinnvoll erscheint. Immerhin lassen sich doch einige Schweizer Erfahrungen verallgemeinern und verwerten für die hier zu untersuchende Fragestellung: Zunächst konnte eine weitverbreitete Fehleinschätzung der Wirkung und der Bedeutung der Elemente direkter Demokratie richtiggestellt werden: die Schweizer Bürger sagten keineswegs zumeist Nein, die Wirkung der Elemente direkter Demokratie war keineswegs ausschließlich konservativ. Die Wirkungszusammenhänge von Referendum und Initiative sind vielmehr äußerst komplex und müssen differenziert bewertet werden. L.Neidhart spricht im Schlußwort seiner Untersuchung diese unterschiedliche Bedeutung aus: "Die plebiszitäre Verfassungsinitiative muß ihre Funktion als Akzelerator von Reformen in einem durch das Referendum gebremsten Entscheidungssystem ... bewahren ..." 110)

Für Gegenwart und Zukunft deutet sich die Chance an, mit Hilfe der Initiative Interessen zur Geltung zu bringen, die im politischen Willensbildungsprozeß keine Berücksichtigung gefunden haben. Eine derartige Wirkung als Initialzündung oder Beschleunigung von Reformen könnte das VB auch in einer parlamentarischen Demokratie mit starken Parteien wie z.B. in der Bundesrepublik haben, wenn die Parteien nicht genügend offen für Willensbildungsprozesse von unten nach oben sind oder ein allgemeiner Parteienkonsens verhindert, daß wichtige Fragen sachgemäß gelöst werden.¹¹¹⁾

110) L.Neidhart, aaO, S. 319.

111) Man denke an das Beispiel in Österreich, wo der Parteienproporz beim österreichischen Rundfunk erst durch das VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk aufgebrochen werden konnte.

Daneben hat sich die Möglichkeit, daß die Bürger grundlegende Fragen der Entwicklung des Gemeinwesens unmittelbar selbst entscheiden können, als bedeutsam erwiesen, ob das nun Verfassungsänderungen ganz allgemein waren oder konkrete Fragen, wie z.B. die Länge der Arbeitszeit, das Verhalten gegenüber ausländischen Mitbürgern, die Frage, ob Waffen exportiert werden sollen oder nicht, die Frage des staatlichen Einflusses auf den Rundfunk und viele andere. Insofern haben die Schweizer auch gerade durch die Entscheidungsmöglichkeit demokratisches Verantwortungsgefühl entwickeln können, sind es doch letztlich sie selbst, die die Folgen ihrer eigenen Entscheidungen zu tragen hatten.

Die Zukunft der demokratischen Ordnung hängt davon ab, inwieweit die Bürger sie für legitim, für anerkennungswürdig halten. Dies wiederum wird entscheidend davon beeinflußt, inwieweit die Bürger an dieser staatlichen Ordnung teilhaben bzw. mindestens teilhaben können. Die Elemente direkter Demokratie haben in diesem Sinne einen Beitrag zur Festigung und Entwicklung der demokratischen Ordnung der Schweiz geleistet.

Gleichzeitig waren sie auch ein Mittel der Machtkontrolle gegenüber Regierung und Parlamentsmehrheit, allerdings nicht ein ergänzendes Mittel der Machtkontrolle - wie es in einem stärker ausgeprägten parlamentarischen System der Fall sein dürfte -, sondern praktisch das einzige Mittel wirksamer Machtkontrolle durch die Opposition. Die Elemente direkter Demokratie konnten das Fehlen starker Parteien und das Fehlen einer kraftvollen parlamentarischen Opposition nicht ersetzen.¹¹²⁾ Bei einem stärker ausgeprägten parlamentarischen System könnten die Elemente direkter Demokratie aber durchaus ihren Stellenwert als ergänzendes Mittel der Machtkontrolle erhalten.

Hinsichtlich der Frage einer Nutzung von Elementen direkter Demokratie durch Parteien und Verbände läßt sich für eine

112) K.Schumann, aaO, S.165 ff., 235 f., 237 f., 283 ff.
insbesondere 284.

echte parlamentarische Demokratie mit bereits vorhandenen starken Parteien und vorhandenen Verbänden mit praktizierten Einflußmöglichkeiten aus den Schweizer Erfahrungen wohl sagen, daß weder große Parteien noch starke Verbände VB und VE häufig als Waffe einzusetzen versuchen werden. Die Zeit der Herausbildung der Schweizer Konkordanzdemokratie kann zur Beurteilung der Frage für Gegenwart und Zukunft nicht herangezogen werden. Immerhin wird die hier vertretene Vermutung dadurch bestätigt, daß in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz so gut wie keine VA durch eine große Partei oder einen großen Verband herbeigeführt wurde. Für die Zukunft deuten sich eher Möglichkeiten an, daß Elemente direkter Demokratie zur Aufbrechung von Verkrustungen und Proporz und zur Geltendmachung von Minderheitsinteressen und von vernachlässigten Allgemeininteressen genutzt werden können.

Insgesamt sind daher die Schweizer Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie, soweit sie übertragbar sind, eher als positiv denn als negativ zu bewerten.

V. Die Erfahrungen in der Weimarer Republik

1. Beurteilung der Erfahrungen in der Literatur und im Parlamentarischen Rat

Die Erfahrungen in der Weimarer Republik mit den Elementen direkter Demokratie VB und VE werden allgemein recht unterschiedlich beurteilt. Zumeist werden allerdings Bewertungen ohne gesicherte empirische Grundlagen vorgenommen.¹⁾

Hans Huber etwa mißt den acht eingeleiteten VB und zwei VE in den zwölf Jahren seit Inkraft-Treten des VEG im Jahre 1921 bis zum Ende der Weimarer Republik 1933 offenbar eine so geringe Bedeutung bei, daß er meint, das Referendum sei "toter Buchstabe"²⁾ geblieben. E.R.Huber kommt zu seiner Bewertung, daß "die staatsrechtliche Befugnis der politischen Parteien und Gruppen, unmittelbar an das Volk zu appellieren, doch ein bedeutendes politisch-dynamisches Gegengewicht gegen das reine parlamentarisch-repräsentative System" war, auf der von ihm irrigerweise angenommenen Grundlage von sieben - statt tatsächlich acht - eingeleiteten VB.³⁾ Symptomatisches Beispiel dafür, wie wenig Raum der empirischen Untersuchung von Bedeutung und Funktion staatsrechtlicher Institute in juristischen Untersuchungen gewidmet wird, ist die sonst sehr sorgfältige und fundierte Arbeit von C.-H. Schönherr "Die unmittelbare Demokratie als Institution im parlamentarischen Staatssystem".⁴⁾

1) Die einzige Ausnahme, soweit ersichtlich, stellt die Arbeit von R.Schiffers dar, der in seine Untersuchung nicht nur die durchgeführten, sondern auch die geplanten VB und VE sowohl im Reich als auch in den Ländern einbezieht, aaO.

2) H.Huber, Wie die ..., aaO, S. 25.

3) E.R.Huber, Dokumente..., S.189; zur möglichen Erklärung für seinen Irrtum vgl. schon vorne S. 82.

4) AaO.

Die praktischen Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie in der Weimarer Republik sind in der 210 Seiten starken Arbeit C.-H.Schönherr's in folgenden dürren Worten beschrieben:

"In der politischen Praxis der Weimarer Zeit sind die verschiedenartigen Institutionen der unmittelbaren Demokratie jedoch kaum zur Anwendung gekommen. Wohl war vom Volk mitunter ein VB auf VE eingebracht und verschiedentlich das Referendumsveranlassungsrecht ausgeübt worden, dagegen hatten die übrigen Staatsorgane von ihrem Recht, das Volk unmittelbar zur Entscheidung aufzurufen, niemals Gebrauch gemacht. Aus der Befürchtung, durch eine Anrufung des Volkes unkontrollierbare Kräfte freizumachen und damit dem Risiko einer Volksabstimmung unterworfen zu sein, hatte sich eine Abneigung gegen die unmittelbare Demokratie entwickelt. So maß man ihren Institutionen auch bald keine große Bedeutung mehr bei." 5)

Die ohne gesicherte empirische Grundlagen vorgenommene Bewertung der Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie in der Weimarer Republik fällt meist negativ aus.⁶⁾

Differenzierter hingegen ist etwa die Beurteilung von H. Schneider: "Überblickt man diese Erfahrungen mit VB und VE während der Weimarer Republik, so wird man feststellen

5) C.-H.Schönherr, aaO, S. 126, 127. Die, soweit ersichtlich, jüngste juristische Dissertation über Elemente direkter Demokratie von K.Fell aus dem Jahre 1964 mit dem Titel "Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht" widmet den praktischen Erfahrungen in der Weimarer Republik etwa vier Seiten seiner 190 Seiten starken Arbeit, aaO, S. 30 f. (Unterstreichungen vom Verf. dieser Arbeit).

6) Vgl. z.B. M.Abelein, der meint, daß die Erfahrungen der Weimarer Republik zeigten, "daß Plebiszite die Demokratie eher gefährden als fördern würden", aaO, S. 187; ähnlich K.Fell, aaO, S. 30 f., C.-H.Schönherr, aaO, S. 126 f.; W.Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl. 1970, S. 177: "Das Ergebnis (des Einbaus von Elementen direkter Demokratie in die WRV, der Verf.) war enttäuschend." Webers Bewertung beruht allerdings u.a. auf der Feststellung: "Beide VE (also der über Fürstenenteignung und über den Young-Plan, der Verf.) scheiterten ziemlich kläglich an der viel zu geringen Zahl der Abstimmenden." Diese Behauptung einer "viel zu geringen Zahl der Abstimmenden" läßt sich für den VE über Fürstenenteignung jedenfalls nicht halten, vgl. vorne S. 84.

dürfen, daß jene Einrichtungen wenn auch nicht gerade schlechte, so jedenfalls keinerlei positive Ergebnisse gezeitigt haben."⁷⁾

In die Beratungen des Parlamentarischen Rates und der verfassungsgebenden Versammlungen der deutschen Länder nach 1945 sind die Erfahrungen mit VB und VE in der Weimarer Republik recht unterschiedlich eingeflossen. In den verfassungsgebenden Versammlungen der deutschen Länder gab es allerdings kaum Diskussionen über diese Institute: entweder man betrachtete sie als selbstverständlichen Teil einer demokratischen Verfassung und regelte sie dementsprechend, oder man nahm sie ohne große Diskussion nicht in die jeweilige Verfassung auf.⁸⁾ Die Stellungnahmen der großen Parteien in den einzelnen Ländern waren uneinheitlich, durchweg waren die Parteien, die an der Regierung beteiligt waren oder eine Beteiligung erhofften, gegen VB und VE; Parteien, die in Opposition standen, waren dafür.⁹⁾ Es gab also keine durchgehend negative Bewertung der Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie in der Weimarer Republik, die sich in einer einheitlich ablehnenden Haltung gegenüber diesen Einrichtungen in den verfassungsgebenden Landesversammlungen niedergeschlagen hätte; vielmehr war die Bewertung von VB und VE offenbar von der Erkenntnis geleitet, daß es sich um ein Mittel der Machtkontrolle gegenüber der Regierung und der Parlamentsmehrheit handelt, mit Hilfe dessen auch oppositionelle Interessen in den politischen Prozeß eingebracht werden können. Auch im parlamentarischen Rat war die Einschätzung der Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie

7) AaO, S. 158.

8) C.-H.Schönherr, aaO, S. 134 ff.; vgl. auch H.Nawiasky, Von der unmittelbaren Demokratie, die Bereitschaft der Schweiz, die Zurückhaltung in Deutschland, in: Festschrift für Giacometti, 1953, S. 195 ff.

9) C.-H.Schönherr, aaO, S. 135 f. gibt eine Übersicht über die Einstellung der Parteien in den einzelnen Ländern zu VB und VE.

während der Weimarer Republik keineswegs einhellig negativ mit der Folge einer durchgängigen Ablehnung dieser Einrichtungen für das GG; die Einstellungen zu VB und VE waren vielmehr recht unterschiedlich und auch innerhalb der einzelnen Parteien keineswegs einheitlich. Förmliche Anträge im Hauptausschuß auf Einfügung von VB und VE ins GG stellte die Zentrums-Fraktion¹⁰⁾, die KPD-Fraktion¹¹⁾ und erneut die Zentrums-Fraktion¹²⁾. Im Plenum des Parlamentarischen Rates stellte der Abgeordnete Brockmann für die Zentrums-Fraktion zweimal den Antrag auf Einfügung von VB und VE in das GG.¹³⁾ Sämtliche Anträge wurden abgelehnt. In den anderen Parteien war die Einstellung zu Elementen direkter Demokratie insgesamt sehr unterschiedlich. Der Abgeordnete Süsterhenn, CDU, äußerte etwa:

"Ich bin grundsätzlich der Meinung, man sollte zu dem guten demokratischen Brauch zurückkehren, daß Verfassungsänderungen nicht nur durch die beiden gesetzgebenden Körperschaften gemacht werden, sondern daß sie grundsätzlich der Zustimmung des Volkes bedürfen, da eine Verfassung doch die Grundlage des gesamten öffentlichen Gemeinschaftslebens darstellt..."¹⁴⁾

Der Abgeordnete von Brentano, CDU, sagte zur Frage der Annahme des GG durch einen VE:

-
- 10) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Hauptausschusses, 22. Sitzung vom 8. Dez. 1948, S. 263 ff. Die Abgeordnete Wessel begründete den Antrag damit, daß der VE "ein selbstverständliches Recht der Demokratie" sei.
 - 11) Sten.Ber. über die Verhandlungen des Hauptausschusses, aaO, S. 265.
 - 12) Sten.Ber. über die Verhandlungen des Hauptausschusses, 57. Sitzung vom 5. Mai 1949, aaO, S. 765.
 - 13) Sten.Ber. über die Plenarsitzungen des Parlamentarischen Rates, 9. Sitzung vom 6. Mai 1949, S. 184 und 10. Sitzung vom 8. Mai 1949, S. 229. Er begründete den Antrag u.a. mit der Fassung von Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 1. Halbsatz, nach dem die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird: "Wenn der Abs. 2 des Artikels 20 nicht etwas versprechen will, was nicht gehalten wird oder gehalten werden soll, dann muß der Antrag nunmehr in diesem hohen Hause eine Mehrheit finden... Die Überlegung, daß mit dem VE Mißbrauch getrieben werden könnte, scheidet aus, da der Antrag der Zentrumsfraktion vorsieht, daß ein Zehntel von Wahlberechtigten den VE begehren muß..."

"Ich glaube, wenn wir diesen demokratischen Weg nicht gehen würden, dann würden wir gegen ein Grundgesetz der Demokratie verstoßen und unter Umständen die politische Entwicklung mit einer schweren Hypothek belasten, von der wir nicht wissen, ob wir sie jemals abtragen können..." 15)

Ähnlicher Ansicht war der Abgeordnete Dehler, FDP:

"Es ist doch etwas zufällig gewesen, wie seit dem Londoner Dokument der Versuch der deutschen Formwerdung sich entwickelt hat. 65 Frauen und Männer sind von Landtagen berufen worden, die unter ganz anderen Gesichtspunkten und Aufgaben gewählt worden waren, und jetzt sollen diese Landtage über diese deutsche Schicksalsfrage entscheiden. Das ist vielleicht bequem, einfach und zeitsparend. Aber, meine Damen und Herren, es geht um erheblich mehr als um Bequemlichkeit; es geht darum, einen demokratischen Staat zu schaffen und diesem demokratischen Staat in unserem Volk Wirkung und Leben zu geben. Da darf man der Entscheidung durch das Volk meiner Überzeugung nach nicht ausweichen... Entscheidend ist die Frage ...: Soll das GG eine Sache sein, über das immerhin nur eine kleine Anzahl von Menschen entscheidet, oder sollen die Probleme, die wir behandeln, an unser Volk herangetragen werden?" 16)

Diese Befürwortung von Elementen direkter Demokratie durch namhafte Mitglieder des Parlamentarischen Rates zeigt, daß die Erfahrungen der Weimarer Republik mit diesen Instituten von diesen Persönlichkeiten immerhin nicht so negativ eingeschätzt wurden, daß sie zu einer Ablehnung dieser Einrichtung als solcher gekommen waren. Von den Gegnern der Elemente direkter Demokratie im PR argumentierten nur die Abgeordneten Dr. Katz, SPD, und Dr. Heuß, FDP, mit negativen Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik. Der Abg. Dr. Katz befürchtete, daß damit eine Propaganda wie beim VB gegen den Youngplan unter dem Motto "Gegen das Schanddokument" ermöglicht werde.¹⁷⁾ Der Abg. Dr. Heuß äußerte sich auf den

14) Sten.Ber. über die Verhandlungen des Hauptausschusses, 12.Sitzung vom 1.12.1948, S. 144.

15) Sten.Ber. über die Plenarsitzungen des PR, 9.Sitzung vom 6.Mai 1949, S.193. Der Abg.Becker, FDP, schloß sich "wohl auch für meine Freunde" dem Antrag des Abg. von Brentano an.

16) Sten.Ber.über die Verhandlungen des Plenums des PR, 10. Sitzung vom 8.Mai 1949, S. 230.

17) Sten.Ber.über die Verhandlungen des Organisationsausschusses des PR, 32.Sitzung vom 20.1.1949, S.15. Inhaltlich wird auf diese Stellungnahme sogleich eingegangen.

Zentrumsantrag, VB und VE ins GG einzuführen:

"...Wir haben eine ähnliche Sache bei der Behandlung der Frage des Fürsteneigentums gehabt. Es war immer eine blamable Situation, wenn Dinge künstlich gemacht worden sind, denen man von vornherein ansah, daß sie nicht zum Zuge kommen werden, die aber - ich denke an den Young-Plan - eine politisch-psychologische Wirkung gehabt haben, die für Deutschland gefährlich wurde, weil eine komplizierte Sache in vereinfachter Darstellung an das Volk herangetragen wurde und die ganze politische Erziehungsarbeit, die in der Demokratie geleistet wurde, überrannt worden ist..." 18)

Seine Ablehnung der Elemente direkter Demokratie begründet der Abg. Dr. Heuß auch mit dem bekannt gewordenen Ausspruch:

"Das VB, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohl tätig, ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen ..." 19)

Jüngstes Beispiel einer ähnlichen Bewertung der Erfahrung mit VB und VE während der Weimarer Republik ist der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform: dort spricht man zunächst von "wenig ermutigenden Erfahrungen", dann davon, daß plebiszitäre Elemente "nach aller Erfahrung Demagogen einen weiten Aktionsspielraum" bieten, und letztlich ist von "unguten Erfahrungen, die während der Weimarer Republik mit VE und VB gesammelt wurden ..." 20) die Rede. Freilich werden auch dort die angeblich ungunen Erfahrungen nicht weiter konkretisiert.

Bei der folgenden Untersuchung der Erfahrungen während der Weimarer Republik mit VB und VE soll gerade auch die Frage mit im Vordergrund stehen, ob die Institute VB und VE zu Demagogie und Agitation gegen die junge Republik gebraucht wurden. Nach einer kurzen Darstellung der historisch-politischen Ausgangslage für ein VB oder einen VE sollen die Initianten der VB und die Teilnehmer untersucht werden. Außerdem soll die Frage beantwortet werden, ob die Stoßrichtung

18) Sten.Ber. über die Verhandlungen des Hauptausschusses des PR, 22.Sitzung vom 8.11.1948.

19) Sten.Ber. über die Verhandlungen des Plenums des PR, 3.Sitzung vom 9.Sept.1948, S. 43.

20) Schlußbericht..., aaO, S. 13.

der VB gegen die demokratische Ordnung der Weimarer Republik gerichtet war. Nicht zuletzt soll eine Untersuchung der Wirkungen der VB und VE erfolgen, um so zu einer Gesamtbeurteilung der Erfahrungen mit den Instituten VB und VE in der Weimarer Republik zu kommen.

2. Die von Parteien initiierten Volksbegehren und Volksentscheide

Von den acht VB während der Weimarer Republik wurden vier von Parteien initiiert und durchgeführt, während die anderen vier von kleineren parteipolitisch nicht festgelegten Gruppen eingeleitet wurden. Nur zwei der acht VB wurden von politisch extremen Parteien in Gang gebracht, das VB "Panzerkreuzerverbot" von der KPD, das VB "Freiheitsgesetz" von Stahlhelm, DNVP und NSDAP. Die anderen beiden von Parteien initiierten VB wurden von der SPD unterstützt, das VB gegen den sozialpolitischen Teil der Notverordnung vom 4. September 1932 von der SPD allein, das VB "Fürstenenteignung" von der SPD zusammen mit der KPD, den Gewerkschaften und Teilen von vielen anderen Gruppierungen.

a) Das Volksbegehren und der Volksentscheid "Fürstenenteignung"

Die historisch-politische Ausgangslage für das VB und den VE "Fürstenenteignung" im Jahre 1926 war folgende: Die Absetzung der Fürstenhäuser in der Revolution vom November 1918 hatte sich fast überall ohne Haß und ohne Widerstand der Fürsten abgespielt.²¹⁾ Das Vermögen der Fürsten war

21) F.Stampfer, Die vierzehn Jahre der ersten deutschen Republik, 3. Aufl., Hamburg 1953, S. 482 f.; I.Kelbert-Girard, aaO, S. 9.

dabei zumeist nur vorläufig beschlagnahmt worden. Die Regelung der Frage, was mit dem Vermögen geschehen sollte, kam nicht recht voran. Dabei schien es für die Anhänger der Republik klar, daß die Fürsten ihr Eigentum nur aufgrund ihrer Sonderstellung erwerben konnten und es deshalb zum großen Teil als Staatseigentum angesehen werden mußte.²²⁾ Eine Enteignung ohne eine angemessene Entschädigung konnte aber nach Art. 153 Abs. 2 S. 2 WRV nur durch ein Reichsgesetz vorgenommen werden. Die Länder selbst konnten die Fürsten nur gegen angemessene Entschädigung enteignen oder sich mit den Fürsten vergleichen.²³⁾ Gerade nun in der Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs, der im Jahre 1924 ansetzte, meldeten die Fürsten Forderungen an: sie fochten zum Teil mit den Ländern geschlossene Abfindungsverträge an, verlangten Aufwertung ihrer Forderungen oder Auszahlung in Goldmark, zum Teil forderten sie die Rückgabe des gesamten beschlagnahmten Vermögens oder Zahlung voller Entschädigungen und hoher Renten.²⁴⁾ Reich und Länder konnten diesen Forderungen gar nicht in vollem Umfange nachkommen; sie waren zur Zahlung von hohen Geldleistungen trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht in der Lage angesichts der Tatsache, daß noch riesige Reparationszahlungen zu leisten waren und auch der wirtschaftliche Aufschwung weitgehend von wieder zurückzuzahlenden Krediten aus dem Ausland finanziert war. Immerhin boten die Länder in den von ihnen zum Teil den Fürsten

22) F.Stampfer, aaO, S. 484.

23) In einem Vergleich sprach z.B. die sozialdemokratisch-kommunistische Koalitionsregierung in Sachsen dem ehemaligen König außer reichlichem Grundgesetz einen Barbetrag von 15 Millionen Goldmark zu. F.Stampfer, aaO, S.484; I.Kelbert-Girard berichtet unter Bezug auf K.Meinig, der von 1918 bis 1920 Beauftragter des preußischen Finanzministeriums für die Liquidation der hohenzollernschen Verwaltung war, daß an Wilhelm II. vom November 1918 etwas bis zum Kapp-Putsch rund 61 Millionen Mark in das holländische Exil vom preußischen Finanzministerium überwiesen wurden. I.Kelbert-Girard, aaO, S.13.

24) Vgl. zu den Forderungen im einzelnen, I.Kelbert-Girard, aaO, S. 25 ff.

vorgeschlagenen Vergleichsverträgen nicht geringe Abfindungssummen an: Nach einem vom preußischen Finanzministerium ausgearbeiteten vertraulichen Vergleichsvorschlag sollten den Hohenzollern Vermögen im amtlich geschätzten Wert von rund 185 Millionen Reichsmark zugesprochen werden.²⁵⁾ - Zogen die Fürsten mit ihren Forderungen vor Gericht, so obsiegten sie zumeist.²⁶⁾ Die Stabilisierungsphase brachte aber mit der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung zugleich einen Aufschwung des republikanischen Gedankens mit sich, der sich etwa in den Erfolgen der SPD und des Reichsbanners Schwarz-Rot-Gold zeigte.²⁷⁾ Die Arbeiterschaft und breite Schichten der kleinen Leute, diejenigen also, die zuvor am meisten unter der Inflation gelitten hatten, faßten nun angesichts der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung Zutrauen zur Republik und waren entrüstet über die nun auftauchenden hohen Forderungen der Fürsten gegen die Republik.²⁸⁾ Dabei waren viele Menschen deswegen erbost, weil sie den Erfolg der Fürsten in Prozessen um ihre Forderungen und deren Aufwertung in einem angesichts der Not der kleinen Leute als unmoralisch empfundenen Kontrast zu dem Verlust ihrer kleinen Sparguthaben und Staatsanleihe-Schuldscheine durch Infla-

25) Vgl. I. Kelbert-Girard unter Bezug auf die Rechtsausschußberichte des preußischen Landtages, 45. Sitzung vom 12. Jan. 1926, aaO, S. 37.

26) A. Rosenberg, Geschichte der Weimarer Republik, 12. Aufl., Frankfurt 1971, S. 184; R. Schiffers, aaO, S. 225; F. Stampfer, aaO, S. 484 schreibt: "Vor den preußischen Gerichten siegten die Hohenzollern, wie sie wollten." - Allein die Gerichtskosten, die der preußische Staat für die gegen den Hohenzollern-Prinzen Friedrich Leopold verlorenen Prozesse bezahlen mußten, beliefen sich auf 3.5 Millionen Goldmark, so I. Kelbert-Girard, aaO, S. 31. - Bei der Einklagung von Renten kam den Fürsten überdies zugute, daß das RG seit 1923 die Gleichstellung Mark gleich Mark aufgegeben hatte und einen Ausgleich für die Geldentwertung durch die Inflation zubilligte. Mit ein Grund für die Erfolge der Fürsten vor den deutschen Gerichten dürfte in der monarchistischen Einstellung der deutschen Richterschaft gelegen haben.

27) Das Reichsbanner verkündete 1926, drei Millionen Mitglieder zu haben, F. Stampfer, aaO, S. 486.

28) A. Rosenberg, aaO, S. 184 f.; F. Stampfer, aaO, S. 486.

tion und Währungsreform sahen. Beispielhaft für die Stimmung vor und während des VB und des VE in der Bevölkerung sei hier über eine Zeitungsveröffentlichung in der Zeitung "Tremonia" vom 24. Juni 1926 berichtet, in der ein katholischer Geistlicher sich nach dem VE Gedanken über den oben angedeuteten Zusammenhang macht: in breiten katholischen Kreisen hätte kein Verständnis dafür aufgebracht werden können, weshalb die Spargroschen der armen Leute sang- und klanglos enteignet wurden, während den Fürsten Besitz und Geld zurückgezahlt werden soll; Moral und Gerechtigkeit erforderten, daß nicht mit verschiedenen Maßstäben gemessen werde. "Wer erfragen will, wie schwer die Entscheidung (beim VB und VE) war, der braucht nur einmal einem wohlmeinenden Arbeitslosen mit einer Reihe Kinder oder einem "unverbogenen" Arbeiterjungen in der Oberklasse der Volksschule zu erklären versuchen, warum man mit Nein stimmen müßte..."²⁹⁾

In dieser Ausgangslage plante die SPD "als Antwort auf die zudringlichen Geldforderungen der Fürsten"³⁰⁾ durch VB und VE eine Entscheidung für die Enteignung der Fürstenhäuser gegen kleinere Entschädigungen herbeizuführen. Durch das Vorprellen der KPD mit dem Zulassungsantrag für ein VB auf entschädigungslose Enteignung der Fürsten sah sich die SPD genötigt - da die KPD von ihrem Entwurf nicht abging -, auch die entschädigungslose Enteignung der Fürstenhäuser zu fordern, damit nicht zwei VB mit ähnlichen Zielen parallel und damit aussichtslos durchgeführt würden.

Bereits beim VB war die Beteiligung außerordentlich. Mit 12 1/2 Millionen Eintragungen erreichten die Initianten SPD und KPD fast 2 Millionen Stimmen mehr, als sie bei der letzten Wahl zuvor erhalten hatten. Beim VE lag die erreichte Zahl der Eintragungen mit 14 1/2 Millionen sogar um 4 Millionen höher als die Stimmenzahl von SPD und KPD bei der letzten Wahl. Betrachtet man die Tatsache, daß von den 39 1/2 Mil-

29) I. Kelbert-Girard, aaO, S. 607.

30) A. Rosenberg, aaO, S. 184.

lionen Wahl- und Stimmberechtigten sich im Schnitt maximal 30 Millionen an Wahlen beteiligten, so unterstützten etwa die Hälfte der bei stärkster Wahlbeteiligung überhaupt verzeichneten Stimmen die Forderung des VB.³¹⁾ Diese starke Beteiligung am VE wurde durch eine breite Unterstützung der Ziele des VE erreicht: neben der SPD und der KPD traten die Gewerkschaften, "die von der 'Weltbühne' repräsentierten demokratischen Intellektuellen"³²⁾ für 'die "Fürstenenteignung" ein. Weiter waren dafür zahlreiche katholische Jugendorganisationen, die rheinisch-westfälischen Zentrumsähler, Ortsgruppen des Sparerbundes, Teile der der DDP nahestehenden liberalen Presse, der deutsch-nationale Arbeiterbund und der Strasser-Flügel der NSDAP.³³⁾ Die Beteiligung war auch so hoch wegen der geplanten Verwendung des Vermögens zugunsten der von Krieg, Krisen- und Inflationsjahren am meisten Betroffenen. Die Geltendmachung von Riesenansprüchen der Fürsten gerade in der Stabilisierungsphase der Republik hatte vielen Menschen bewußt gemacht, daß nicht der republikanische Erbverwalter für die enttäuschende und belastende Erbschaft der Republik verantwortlich war, sondern der kaiserliche Erblasser.³⁴⁾

So war denn auch die Stoßrichtung des VE keineswegs gegen die Republik, sondern vielmehr anti-monarchistisch und damit ge-

31) W.Abendroth, Aufstieg und Krise der deutschen Sozialdemokratie, Frankfurt, 1964, S. 61 f.; A.Rosenberg, aa0, S.184 f.; F.Stampfer, aa0, S. 486 f.; R.Schiffers, aa0, S. 213 f. Wie man angesichts dieser beachtlichen Stimmenzahl davon sprechen kann, daß der VE "ziemlich kläglich an der viel zu geringen Zahl der Abstimmenden" scheiterte, ist nicht recht verständlich. So aber gleichwohl W.Weber, aa0, S. 177.

32) W.Abendroth, aa0, S. 62.

33) Vgl. R.Schiffers, aa0, S. 217, 253.

34) Ansonsten machten in der Zeit der Weimarer Republik viele den "so schwerwiegenden wie folgenreichen Kurzschluß, gleichsam nicht den kaiserlichen Erblasser, sondern den republikanischen Erbverwalter für eine enttäuschende und belastende Erbschaft verantwortlich zu machen", so K.D.Bracher, Stufen der Machtergreifung, Frankfurt 1962, S. 40.

gen die gerichtet, die der Republik ablehnend und feindlich gegenüberstanden.³⁵⁾ Daß der VE noch zu einem Mißtrauensvotum gegen den monarchistisch eingestellten Reichspräsidenten der Republik, Hindenburg, wurde, hatte dieser durch sein Eingreifen selbst provoziert: in einem an die Öffentlichkeit gelangten Schreiben an von Löbell hatte Hindenburg nämlich erklärt, "daß ihm, der sein Leben im Dienst des Königs von Preußen verbracht habe, das VB als Unrecht und Undank erscheine".³⁶⁾ Die SPD-Fraktion wies diese Stellungnahme zurück und fragte: "Entspricht es dem Recht und der Moral, daß Wilhelm II., der ein Millionengut in Holland besitzt, nochmals 300.000 Morgen deutsches Land, Schlösser und Vermögensobjekte im Werte von 183 Millionen Goldmark beansprucht?"³⁷⁾ Der Abstimmungskampf wurde zwar mit Leidenenschaft geführt, wobei auf Seiten der SPD aber dennoch das Bestreben um eine sachliche, rein informative Werbung deutlich war.³⁸⁾ Insgesamt führte der Abstimmungskampf zu einem Gegenüber der Linken und der Rechten. Dabei stellte die Linke den VE als Kampf gegen monarchistische Staatsstreichspläne dar, während man auf der Rechten von einem Kampf gegen eine 2. Revolution und gegen die Aufhebung jeglichen Privateigentums sprach und die Befürworter der Forderung des VE als Diebe bezeichnete.³⁹⁾ Wenngleich die Durchführung des VB

35) F.Stampfer, aaO, S. 487. Inwieweit die inhaltliche Forderung nach Enteignung der Fürstenvermögen berechtigt war, kann hier nicht untersucht werden. Jedenfalls erscheint es plausibel, daß ein Großteil des Vermögens der Fürsten nicht als deren Privateigentum, sondern als Staatseigentum und nunmehr der Republik zustehend anzusehen war.

36) Zitiert nach F.Stampfer, aaO, S. 486; vgl. auch R.Schiffers, aaO, S. 217.

37) Zitiert nach F.Stampfer, aaO, S. 487.

38) R.Schiffers, aaO, S. 252.

39) W.Abendroth, aaO, S. 62; R.Schiffers, aaO, S.216. In einem Hirtenbrief des Bischofs von Passau hieß es etwa: "In einer Sache, welche zunächst weniger die Politik als vielmehr in erster Linie das göttliche Sittengesetz berührt, sehe ich mich veranlaßt, ein ernstes Wort an die Gläubigen meines Bistums zu richten. Es handelt sich um das VB zur Erreichung einer entschädigungslosen Enteignung des Besitztums ehemals regierender (s.nächste Seite)

und des VE nur bedingt als Herstellung demokratischer Öffentlichkeit bezeichnet werden kann⁴⁰⁾, war "das Ganze (doch) eine starke republikanische Demonstration".⁴¹⁾ Der realpolitische Ansatz des VE, die gerade genesende Republik vor zumindest stark überhöhten Forderungen der Fürsten zu schützen, begrenzte die Möglichkeit des Mißbrauchs des VE zu reinen Agitationszwecken. Dennoch auftauchende Polemik und Agitation auf seiten der KPD waren durch das Ziel des VE gegen die Fürsten und gegen die monarchistischen und die republikfeindlichen Kreise, nicht aber gegen die Republik gerichtet.

Daß trotz des Ja-Stimmen-Anteils von 36 Prozent der Stimmberechtigten der VE erfolglos blieb, lag zu einem großen Teil an der Ausgestaltung des Art. 75 WRV und seiner Auslegung durch die damals herrschende Ansicht und durch das zuständige Wahlprüfungsgericht⁴²⁾, die auch dann, wenn der Reichstag den im VB angestrebten Gesetzentwurf lediglich ablehnte, die Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten am VE verlangte. Dies ermöglichte den Gegnern des Zieles des VE die Taktik

Fußn. 39, Forts.: fürstlicher Familien. Als berufener Hüter des göttlichen Sittengesetzes obliegt uns die Pflicht, mit aller Entschiedenheit zu erklären, daß in der Beteiligung an diesem VB eine Versündigung, und zwar, wenn die Beteiligung eine überlegte und absichtliche ist, eine schwere Versündigung gegen das siebente Gebot Gottes gelegen ist.

Die Durchführung eines solchen Begehrens wäre der erste Schritt zur Aufhebung des Eigentums überhaupt, und es wäre damit auch der Beraubung der Kirchen, kirchlichen Anstalten und Stiftungen sowie der willkürlichen Enteignung jedes Privatbesitzes, insbesondere der Bürger und Bauern, Tür und Tor geöffnet.

Kraft meiner bischöflichen Autorität untersage ich deshalb ausdrücklich jede Beteiligung an diesem VB und jede Unterstützung der darauf abzielenden Bestrebungen und erwarte von allen gläubigen Katholiken meines Bistums, daß sie ihre Unterschrift für die Aktion nicht geben oder - wenn sie dieselbe unüberlegt schon gegeben haben - wieder zurückziehen werden." - Zitiert nach: Die Weimarer Republik, Dokumente und Materialien. Berlin 1963, S.106 f.

40) So auch R.Schiffers, aaO, S. 216.

41) So A.Rosenberg, aaO, S. 185.

42) Vgl. dazu schon vorne S. 78.

der Nichtbeteiligung.⁴³⁾ Aufgrund dieser Taktik mußte das Beteiligungserfordernis des Art. 75 WRV fast ausschließlich durch Ja-Stimmen erreicht werden, was natürlich mißlang.⁴⁴⁾ Diese Taktik der Abstimmungsgegner machte zudem die VA zu einer öffentlichen Abstimmung, da sich praktisch jeder, der sich am VE beteiligte, als Befürworter der Fürstenenteignung zu erkennen gab. In ländlichen Gebieten führte diese Taktik zu einer wohl nicht unerheblichen Minderung der Ja-Stimmen⁴⁵⁾, die dort zum Teil noch hinter der Zahl der Stimmen für SPD und KPD bei der letzten Wahl zurückblieb.⁴⁶⁾ Rein faktisch waren mit dieser Auslegung des Art. 75 WRV aber nicht nur die geheime Abstimmung beim VE aufgehoben, sondern auch die unterschiedlichen Voraussetzungen für den Beschluß eines einfachen oder verfassungsändernden Gesetzes durch VE aufgehoben. Aufgrund der Nichtbeteiligung der Gegner mußten in beiden Fällen die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen. Im übrigen gab es durch diese Auslegung gar keinen denkbaren Fall, in dem die einfache Mehrheit der Abstimmenden zur Annahme eines Gesetzentwurfes im VE ausreicht, wie es Art. 75 WRV voraussetzt.⁴⁷⁾ Die Mängel der Ausgestaltung von VB und VE in der WRV führten zu zahllosen Verbesserungsvorschlägen, die zum Ziel hatten, VB und VE so auszugestalten, daß eine echte, realistische Chance auf erfolgreiche

43) Diese Taktik wurde fast durchweg verstanden und befolgt, was die äußerst geringe Zahl der Nein-Stimmen beweist: 585.027, also nur 1,47 Prozent.

44) Bei der üblichen Beteiligungszahl von 70 Prozent bei Wahlen hätten also mehr als zwei Drittel, fast drei Viertel der sich durchschnittlich an Wahlen Beteiligten mit Ja stimmen müssen, um einem VE zum Erfolg zu verhelfen. Hier zeigte sich recht deutlich, daß die Regelungen von VB und VE in der WRV kaum auf praktische Anwendung angelegt waren; ebenso K.Tipke, aaO, S.25.

45) R.Schiffers spricht von einer schwerwiegenden Wahlbehinderung, aaO, S. 213.

46) In Koblenz-Trier stimmten nur 18 Prozent mit Ja, in Ostpreußen 20,3 Prozent, während in Leipzig 51,9 Prozent, in Hamburg 58,5 Prozent und in Berlin gar 63,3 Prozent für die Fürstenenteignung waren; F.Stampfer, aaO, S.487 f.

47) Ebenso J.V.Bredt, Volksbegehren, in: Preußische Jahrbücher, Bd. 220, 1930, S. 5, der sich kritisch mit der herrschenden Meinung zur Anwendung des Art. 75 WRV auseinandersetzt.

Durchführung eines VE bestand.⁴⁸⁾ Interessant ist dabei der Vorschlag von C.Tannert, der zur Annahme eines einfachen Gesetzes durch VE die Zustimmung von 1/4 der Stimmberechtigten ohne Beteiligungsminimum vorsah.⁴⁹⁾ Interessant ist der Vorschlag deshalb, weil er in leicht abgewandelter Fassung Eingang fand in die LV von Baden-Württemberg, in die 1974 VB und VE aufgenommen wurden: nach Art. 60 Abs. 5 S. 2 LV B.-W. ist ein Gesetz durch VA beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt. Immerhin wäre sowohl nach der von Tannert vorgeschlagenen Regelung als auch nach Art. 60 Abs. 5 S. 2 LV B.-W. der VE Fürstenenteignung mit 36 Prozent Ja-Stimmen erfolgreich gewesen.

Wenngleich der VE scheiterte, blieb er doch nicht ohne Auswirkungen.⁵⁰⁾ Hinsichtlich der konkreten Sachfrage nach dem Schicksal des Fürstenvermögens "veranlaßte das Referendum mittelbar die preußische Regierung und die Hohenzollern nun zu dem schon seit 1920 wiederholt versuchten Ausgleich".⁵¹⁾ Darüber hinaus bekam die ganze demokratische, republikanische Bewegung Auftrieb, da "der moralische Erfolg der VA ... über

48) Vgl. die Auseinandersetzung mit den überreichen Vorschlägen der Wissenschaft bei H.Schlenker, aaO, S.58 ff.

49) C.Tannert, Gesetzesvorschlag zur Änderung von Art. 75 und 76 Abs. 1 S. 4 RV. Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 43. Heft, 1929.

50) Vielfach enden Untersuchungen mit der Feststellung des Scheitern eines VB oder eines VE; so auch A.Rosenberg, aaO, S. 185: "Das Ganze war eine starke, republikanische Demonstration, aber ohne jeden praktischen Erfolg, und darob ein getreues Spiegelbild jener Zeit." Tatsächlich sind auch gescheiterte VB oder VE in den seltensten Fällen ohne konkrete Auswirkungen geblieben.

51) R.Schiffers schildert den Auftrieb für den Kampf um das Gemeindebestimmungsrecht: "Die Bewegung zugunsten des Gemeindebestimmungsrechts verdient Beachtung, weil sich in ihr Versuche abzeichnen, auf plebiszitärem Wege Reformen in der Selbstverwaltung und möglicherweise noch in anderen Bereichen einzuleiten, wo diese nach 1919 unterblieben waren." - Im einzelnen, aaO, S. 226 ff. besonders 228.

Erwarten groß (war)".⁵²⁾ Der Wahlsieg der demokratischen Parteien bei der Reichstagswahl 1928 und die Niederlage der rechten, republikfeindlichen Parteien⁵³⁾ hatte unter anderen Gründen auch eine Ursache in dem starken Erfolg beim VE.⁵⁴⁾ Dabei kam der Aufschwung des republikanischen Gedankens vor allem der SPD zugute, die nach ihrem Stimmenzuwachs von 121 auf 153 Sitze seit der letzten Wahl 1924 nun den Kanzler der Koalitionsregierung zwischen SPD, Zentrum, Demokraten und DVP stellte.⁵⁵⁾ Inwieweit auch die sozialpolitischen Maßnahmen des Jahres 1927, die Einführung der Arbeitslosenversicherung und der Ausbau des Arbeitsrechts durch Einführung der Arbeitsgerichtsbarkeit indirekt mit auf den VE im Jahre 1926 zurückzuführen sind, läßt sich schwer abschätzen in Anbetracht der insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung dieser Zeit.⁵⁶⁾

-
- 52) So F.Stampfer, aa0, S. 488. C.v.Ossietzky schrieb zu der Reaktion auf den Plan, die Abfindungsfrage durch VE zu lösen: "Die große Presse erklärte die Leute (die das VB planten, der Verf.) sofort für verrückt. Ein paar Wochen später war die Fürstenenteignung Massenparole geworden. Ein paar Monate später war der VE da, imponierend noch im Unterliegen...", in: Lob der Außenseiter, in: Die Weltbühne, 23. Jg., 4.Jan.1927, Nr. 1, S.1; vgl. auch W.Abendroth, aa0, S. 65.
- 53) Der Stimmenanteil der DNVP sank gegenüber der letzten Wahl 1924 von 103 auf 73 Sitze, der der NSDAP von 14 auf 12 Sitze im Reichstag. Immerhin hatten auch noch 1925 die demokratischen Kräfte mit der Wahl des Monarchisten Hindenburg zum Reichspräsidenten eine schwere Niederlage erlitten.
- 54) W.Abendroth schreibt dazu: "Erst diese gemeinsame Aktion der deutschen sozialistischen und demokratischen Linken hatte das politische Klima im Deutschen Reich wieder so verändert, daß ihr Sieg in den Reichstagswahlen 1928 möglich wurde." Aa0, S.62; vgl. auch R.Schiffers, aa0, S.214.
- 55) Die KPD, die auch den VE unterstützt hatte, konnte demgegenüber nur einen Zuwachs von 45 auf 54 Sitze verzeichnen; vgl. auch A.Rosenberg, aa0, S. 191.
- 56) Vgl. dazu R.Schiffers, aa0, S.214; W.Abendroth, aa0, S.58f.

b) Die anderen Volksbegehren und Volksentscheide

Die anderen VB während der Weimarer Republik blieben in ihrer Bedeutung weit hinter dem VB und dem VE "Fürstenenteignung" zurück. Das einzige VB, das die KPD allein durchführte, das VB "Panzerkreuzerverbot" im Oktober 1928 entbehrte durchaus nicht eines realpolitischen Ansatzpunktes.⁵⁷⁾ Während der Koalitionsregierung unter Reichskanzler Marx (Zentrum) hatte der Reichstag im Etat für 1928 die erste Rate für den Bau des Panzerschiffes A in Höhe von 9,3 Millionen RM bewilligt.⁵⁸⁾ Der Reichsrat, der zunächst in seiner Mehrheit für die Streichung dieser Position gewesen war, hatte dann auf einen Einspruch verzichtet. Den Wahlerfolg des Frühjahrs 1928 hatte die SPD nicht zuletzt der breite Zustimmung findenden Parole: "Kinderspeisung oder Panzerkreuzer?" zu verdanken, mit der sie in den Wahlkampf gezogen war.⁵⁹⁾ Nachdem in der Regierungserklärung der nunmehr von der SPD geführten Koalitionsregierung die Frage des Panzerkreuzerbaus nicht angesprochen worden war, beantragte die KPD-Fraktion im Reichstag, die Reichsregierung aufzufordern, das Panzerschiff nicht zu bauen und den dafür vorgesehenen Betrag zur Schulspeisung für Volksschulkinder zu verwenden.⁶⁰⁾ Trotz des Wahlversprechens der SPD, sich gegen den Bau des Panzerschiffes einzusetzen, stimmten auch die der SPD angehörenden Mitglieder des Kabinetts - Reichskanzler Müller, Innenminister Severing, Finanzminister Hilferding, Arbeitsminister Wissel - bei einem Kabinettsbeschluß am 10. August 1928 für

57) So auch R.Schiffers, aaO, S. 250.

58) Vgl. C.Bilfinger, Der Streit um das Panzerschiff A und die Reichsverfassung, in AöR, Bd. 16 NF, 1929, S. 416 ff.; F.Stampfer, aaO, S. 523 ff.

59) W.Abendroth, aaO, S. 65; C.Bilfinger, aaO, S. 418 f.; R.Schiffers, aaO, S. 249; F.Stampfer, aaO, S. 524.

60) Dieser Antrag wurde zusammen mit der Aufforderung, den Etat entsprechend zu ergänzen, an den Haushaltsausschuß überwiesen (Nr. 53 der Drucksachen); vgl. C.Bilfinger, aaO, S. 419 f.

den Bau des Panzerschiffes A.⁶¹⁾ Der Bruch des Wahlversprechens rief bei den Gegnern der Aufrüstung, besonders bei denen, die SPD gewählt hatten, große Entrüstung hervor. Zudem war, abgesehen von einer grundsätzlichen Gegnerschaft gegenüber der Aufrüstung, bei vielen Bürgern die militärische Zweckmäßigkeit gerade des Panzerschiffes A außerordentlich fraglich geworden.⁶²⁾ Der Parteiausschuß der SPD erklärte dann auch am 11. September, daß die Partei den Bau des Panzerschiffes nach wie vor ablehne.⁶³⁾

In dieser Lage war das VB "Panzerkreuzerverbot" keineswegs von vornherein aussichtslos.⁶⁴⁾ Zum einen handelte es sich um eine ernstzunehmende Sachfrage, zu der man durchaus unterschiedlicher Ansicht sein konnte. Zum anderen legte die KPD mit diesem VB den Finger auf ein Verhalten der SPD-Politiker, das nicht gerade zur Steigerung der Glaubwürdigkeit des parlamentarischen Systems beigetragen hatte.⁶⁵⁾ Indem mit Hilfe des VB zugleich Kritik an diesem Verhalten der SPD-Regierungsmitglieder geübt wurde, eröffnete die Nutzung von

61) C. Bilfinger, aaO, S. 420 f.; F. Stampfer, aaO, S. 525.

62) Selbst grundsätzliche Befürworter des Ausbaus der Armee meinten, die Kreuzer wären im Ernstfall lediglich eine Zielscheibe für gegnerische Schiffe mit größerer Feuerkraft; der sozialdemokratische Politiker Otto Braun hatte sich von Militärsachverständigen überzeugen lassen, daß das Panzerschiff eine "völlige Fehlkonstruktion sei". F. Stampfer, aaO, S. 524. W. Abendroth sieht den Bau des Panzerschiffes als "auch militärisch völlig unsinnige ... Aufrüstungsmaßnahme an, die praktisch lediglich imperialistischem Prestigegewinn und dem Profitbedürfnis der Schwerindustrie diene", aaO, S. 65.

63) C. Bilfinger, aaO, S. 420.

64) So auch R. Schiffers, der meint, daß das VB in dieser Situation "durchaus einigen Erfolg" versprach, aaO, S. 249.

65) Wie empfindlich die Öffentlichkeit auf die mögliche Nichteinhaltung von Wahlversprechen reagiert, zeigte sich zuletzt wieder Ende 1976, als die SPD-FDP-Koalition erwog, die Renten nicht, wie zuvor angekündigt, zu erhöhen. Heinrich Böll sprach in einem Interview von einem schweren Schaden für die Glaubwürdigkeit des demokratischen Systems schlechthin.

Elementen direkter Demokratie zugleich die Gelegenheit, mögliche Lernprozesse bei demokratischen Politikern in Gang zu setzen. Die Aufnahme der Kritik und Umsetzung in ein zukünftig anderes Verhalten hätte die Republik stärken können.

Das ziemlich deutliche Scheitern des VB - nur drei Prozent beteiligten sich - hatte vor allem drei Gründe: Die KPD rückte in der Propaganda für das VB neben der konkreten Sachfrage des Panzerkreuzerbaus die "Entlarvung der SPD" als einer Partei, die bewußt ihre Wähler getäuscht habe und mit der Aufrüstung nur monarchistischen, republikfeindlichen Kreisen Vorschub leiste, in den Vordergrund.⁶⁶⁾ Damit verhinderte die KPD selbst eine Beteiligung von eigentlich gegen den Bau des Panzerschiffes eingestellten SPD-Wählern an dem VB. Zum zweiten befand sich die KPD selbst in einer schweren Führungskrise, so daß sie nicht alle Kräfte auf das VB konzentrieren und nur wenig Propaganda für eine Beteiligung machen konnte.⁶⁷⁾ Letztlich war die materielle Lage breiter Bevölkerungsschichten so schlecht, daß sie buchstäblich im Elend lebten und sich daher ihre Interessen so stark auf die Befriedigung mindestens der primitivsten Lebensbedürfnisse richteten, daß sie für Fragen der Militärpolitik einfach nicht ansprechbar waren.⁶⁸⁾

Kurz nach dem VB brachte die SPD-Fraktion dann im Reichstag den Antrag ein, den Bau des Panzerkreuzers A einzustellen. Bei der Abstimmung über diesen Antrag vier Wochen nach dem VB am 16. November 1928 stimmten die Regierungsmitglieder

66) Der sozialdemokratische Parteiausschuß wandte sich denn auch scharf gegen das VB, das nicht die Verhinderung des Panzerschiffbaus, sondern nur die Wahrnehmung einer Gelegenheit zur Verleumdung und Beschimpfung der sozialdemokratischen Partei bezwecke; vgl. C.Bilfinger, aa0, S. 420.

67) Thälmann hatte versucht, Unterschlagungen von Parteigeldern durch seinen Freund, das ZK-Mitglied Wittorf, zu vertuschen. Das ZK der KPD hatte dann Thälmann im September 1928 seiner Ämter enthoben, auf Weisung Stalins wurde er dann doch wieder eingesetzt; vgl. dazu R.Schiffers, aa0, S. 249 mit weiteren Nachweisen.

68) So auch A.Rosenberg, aa0, S. 194.

der SPD, die noch am 10. August mit dem Kabinett für das Panzerschiff gestimmt hatten, nun mit der SPD-Fraktion gegen den Panzerkreuzer, also, wie C.Bilfinger schreibt, "mit der Opposition gegen die eigene Regierung, als Abgeordnete gegen sich selbst qua Minister"⁶⁹⁾, ohne daß sie daraus irgendwelche Konsequenzen zogen. Der Antrag der SPD-Fraktion ist wohl als Versuch zu werten, die zum Teil verlorene Glaubwürdigkeit wiederzugewinnen und mindestens den Versuch zu machen, das Wahlversprechen einzulösen.⁷⁰⁾ Es ist nicht auszuschließen, daß dieser Versuch zu einem Teil mit auf das VB "Panzerkreuzerverbot" zurückzuführen ist, das gerade die Nichteinhaltung des Wahlversprechens kritisiert hatte.

Für die demokratische Ordnung der Weimarer Republik hatte das VB "Panzerkreuzerverbot" keinerlei negative Auswirkungen. Die Kritik der KPD an der SPD war zwar überzogen und sollte zu Agitationszwecken für die KPD dienen, die als zweite Arbeiterpartei in einem Konkurrenzverhältnis zur SPD stand, hatte aber im Grundsatz durchaus ihre Berechtigung. Diese Kritik hätte bei den betroffenen Politikern einen Lernprozeß in demokratischem Verhalten fördern und durch künftig anderes Verhalten die Glaubwürdigkeit der Republik erhöhen können.

Das dritte von einer Partei der Linken, diesmal von der SPD allein, initiierte VB richtete sich gegen den sozialpolitischen Teil der Notverordnung vom 4. September 1932.⁷¹⁾ Die Regierung Brüning und nach der Wahl vom 31.7.1932 die Regierung von Papen hatte die Praxis, mit Hilfe von Verordnungen nach Art. 48 WRV zu regieren, außerordentlich stark ausgedehnt. Im Jahre 1932 wurden nur 5 Gesetze, aber 60 Notver-

69) AaO, S. 437; vgl. auch F.Stampfer, aaO, S. 525; R.Schiffers, aaO, S. 249 f.

70) Dabei war allerdings von vornherein ein Scheitern des Antrages einkalkuliert, der dann auch mit 255 gegen 203 Stimmen bei 8 Enthaltungen abgelehnt wurde; C.Bilfinger, aaO, S. 421.

71) Vgl. zum Inhalt vorne S. 93.

ordnungen verkündet.⁷²⁾ Der Reichstag, der immer häufiger für längere Zeiträume vertagt wurde, war mit einem Antrag auf Aufhebung dieser Notverordnung gem. Art. 48 Abs. 3 S. 2 WRV trotz 512 Stimmen für die Aufhebung bei 42 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen nicht durchgedrungen, weil er von dem Reichspräsidenten nach Art. 25 Abs. 1 WRV während der Abstimmung aufgelöst worden war.⁷³⁾ Die Kontrolle über die Verordnungstätigkeit der Regierung wurde in dieser Situation, in der der Reichstag durch die Auflösung an der Ausübung seines verfassungsmäßigen Rechts aus Art. 48 Abs. 3 S. 2 WRV auf Aufhebung einer Notverordnung gehindert war, mit Hilfe der Elemente direkter Demokratie wahrgenommen. Inhaltlich konnte das VB einer breiten Zustimmung sicher sein⁷⁴⁾, weil eine weitere Lohnminderung von den Betroffenen nicht mehr hätte verkraftet werden können. Nach mehreren Lohnkürzungen lebte nämlich mittlerweile auch die arbeitende Bevölkerung - genauso wie die 6 Millionen Arbeitslosen - nach dem Abbau der Leistungen der Arbeitslosenversicherung - an der Grenze oder bereits unterhalb der Grenze des Existenzminimums.⁷⁵⁾ In zahlreichen Streiks hatten die Arbeiter die ihre Existenz bedrohenden Lohnkürzungen bereits verhindert.⁷⁶⁾ Mit Hilfe des VB wurden somit die lebensnotwendigen Interessen der arbeitenden Bevölkerung zum Ausdruck gebracht. Hier, wie auch schon beim VE "Fürstenenteignung", wo das Fürstenvermögen zugunsten der Kriegsoffer, Inflationsgeschädigten etc. verwendet werden sollte, und auch bedingt beim VB "Panzerkreuzerverbot", wo

72) Vgl. F. Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben..., aaO, Bd. III, S. 127; K. D. Bracher, Die Auflösung ..., aaO, S. 373.

73) Mit folgender Begründung des Reichspräsidenten: "Auf Grund des Art. 25 der Reichsverfassung löse ich den Reichstag auf, weil die Gefahr besteht, daß der Reichstag die Aufhebung meiner Notverordnung vom 4. September dieses Jahres verlangt." - Vgl. zu den außerordentlich merkwürdigen Vorgängen F. Stampfer, aaO, S. 647 ff.

74) So auch R. Schiffers, aaO, S. 252.

75) K. Dederke, Reich und Republik, Deutschland 1917-1933, Stuttgart 1969, S. 190 f.

76) R. Schiffers, aaO, S. 37.

die SPD-Parole "Kinderspeisung oder Panzerkreuzer?" im Hintergrund stand, wurde deutlich oder hätte zumindest deutlich werden können, daß die Masse der arbeitenden Bevölkerung, die kleinen Leute, auf deren Zustimmung die Republik angewiesen war, am meisten unter den wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu leiden hatte. So kann man die VB zum Teil als Warnsignale dafür auffassen, daß die Republik sich vermehrt um die Lebensbedürfnisse ihrer Basis hätte kümmern sollen.

Nach den Reichstagswahlen am 6.11.1932 erklärte der neue parteilose Reichskanzler General von Schleicher am 15. Dezember 1932 in seiner Programmrede im Rundfunk u.a.: "...Die Arbeitseinkommen sind tief herabgedrückt. Eine weitere allgemeine Senkung ist weder sozial erträglich noch wirtschaftlich zweckmäßig."⁷⁷⁾ Am 17. Dezember 1932 hob dann die Reichsregierung den sozialpolitischen Teil der Notverordnung vom 4. September 1932 auf, eine Maßnahme, die auch mit auf das initiierte VB zurückzuführen war und dessen Weiterführung erübrigte.⁷⁸⁾

Das VB gegen den Young-Plan war das einzige VB einer rechten Gruppierung während der Weimarer Republik, der sogenannten "Nationalen Opposition".⁷⁹⁾ Es war dies auch das einzige VB, das nicht eigentlich die Regelung einer konkreten Sachfrage in erster Linie anstrebte, sondern vor allem auf Agitation und Propaganda gegen das Ausland und gegen die Republik und ihre Repräsentanten aus war. Das ergibt sich schon daraus, daß es bei tatsächlicher Ablehnung des Young-Planes beim Dawes-Plan geblieben wäre, dessen Lasten 450 Millionen Mark jährlich höher waren als die des Young-Planes.⁸⁰⁾ Allerdings bürdete auch der Young-Plan dem Deutschen Reich

77) Zitiert nach F.Stampfer, aaO, S. 659.

78) R.Schiffers bezeichnet die Aufhebung dieses Teils der Notverordnung als "sozialdemokratischen Erfolg" des VB, aaO, S. 219.

79) Vgl. dazu schon vorne S. 89 f.

80) F.Stampfer, aaO, S. 547 f.

eine immense Schuldenlast auf:⁸¹⁾ bis 1988 sollte Deutschland jährlich 2 Milliarden Mark zahlen. Daß überhaupt die Agitation der Rechten gegen die Republik mit diesem VB und dem VE betrieben werden konnte, geht auf das Konto der damals herrschenden formalistisch-positivistischen, juristischen Lehre⁸²⁾, die dafür verantwortlich war, daß ein VB mit einem derartigen Inhalt überhaupt zugelassen wurde. Nur aufgrund dieser Lehre, die Verfassungsdurchbrechungen jeglichen Inhalts - sofern mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen - ohne ausdrückliche Verfassungsänderung für zulässig hielt, konnte dieses VB überhaupt durchgeführt werden; sein Inhalt griff nämlich unter willkürlicher Kompetenzüberschreitung des legislativen Bereichs in spezifische Regierungsfunktionen ein und durchbrach den Grundsatz der Gewaltenteilung.⁸³⁾ Hugenberg, der eigentliche Initiator dieses VB, stellte Hitler mit dem Angebot, sich daran zu beteiligen, die von ihm kontrollierten Kommunikationsmittel und darüber hinaus große Geldmittel zur Verfügung.⁸⁴⁾ Hitler erhielt so eine Propagandabühne, auf der er sich als radikalstes Mitglied der "Nationalen Opposition" darstellen konnte. Die Dreistigkeit, mit der Hugenberg und Hitler die Republik beschimpften, führte zur Abspaltung des gemäßigten konservativ-gouvernementalen Flügels aus der rechten Front. Trotz der Propaganda, "bei der Geld in ungeheuren Mengen ausgegeben wurde"⁸⁵⁾, wäre bereits das VB fast gescheitert; die notwendige Zahl von Eintragungen von 10 Prozent der Stimmberechtigten wurde nur um 0,02 Prozent überschritten.

81) A.Rosenberg spricht davon, daß der Youngplan "den Kindern und Enkeln der gegenwärtigen Generation eine unerträgliche Schuldenlast aufbürdete", aaO, S. 194.

82) Vgl. dazu K.Hesse, aaO, S. 274.

83) G.Leibholz, aaO, S. 166; Poetzsch-Heffter, JW, 1929, S. 3364.

84) F.Stampfer, aaO, S. 546 f.; R.Schiffers, aaO, S.232 f.

85) F.Stampfer, aaO, S. 548; vgl. auch K.D.Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, 5. Aufl., Villingen 1971, S. 263.

Die etwas höhere Zahl von Ja-Stimmen beim VE, 13,8 Prozent, dürfte nicht zuletzt auf die Hilfestellung des damaligen Reichsbankpräsidenten und späteren Wirtschaftsministers Hitlers, M. Schacht, zurückzuführen sein: obgleich er den Young-Plan selbst unterzeichnet hatte, erklärte er kurz vor dem VE, er lehne die Verantwortung für das Inkrafttreten des Young-Planes ab.⁸⁶⁾ Hitler, dessen NSDAP damals im Reichstag nur über 12 Sitze verfügte, war anlässlich der Durchführung dieses VB und des VE als gleichberechtigter Partner in die republikfeindliche Front aufgenommen worden. Trotz dieser Bildung einer massiven anti-republikanischen Einheitsfront führte der VE aber nur zu einem mäßigen Ergebnis und konnte "die Massen nicht in Bewegung"⁸⁷⁾ bringen. Die sozialdemokratische Parteizeitung "Vorwärts" sprach sogar von einer "Pleite" der gesamten Aktion.⁸⁸⁾ K.D.Bracher sieht den VE ebenfalls als einen "Mißerfolg, der keine konkreten Ergebnisse und Folgen zu haben schien".⁸⁹⁾ Gründe für diesen Mißerfolg lagen zum einen darin, daß noch genügend kritische Urteilsfähigkeit und Abscheu gegenüber den Diffamierungen der Rechten bestand, zum anderen war die breite Bevölkerung viel zu stark von Existenzsorgen geplagt, so daß sie für nationale Prestigefragen kaum ansprechbar war.⁹⁰⁾

Wenngleich dieser Versuch der Radikalisierung der öffentlichen Meinung so wohl ohne direkte konkrete nachteilige Folgen für die Republik blieb, war der VE doch ein bedrohliches Signal, das deutlich machte, wie weit die radikale Rechte zu gehen bereit war. Daß dies nur zu einer Abspaltung der gemäßigten Rechten führte, nicht aber die Republik angesichts der erkennbar aufziehenden Gefahr zu wirksamen Schutzmaßnahmen

86) F.Stampfer, aa0, S. 548; R.Schiffers, aa0, S. 232.

87) A.Rosenberg, aa0, S. 194.

88) Vorwärts 46. Jg., Nr. 507, 29.10.1929; Nr. 510, 30.10.29; Nr. 511, 31.10.1929; Nr. 600, 23.12.1929.

89) K.D.Bracher, Die Auflösung..., aa0, S. 260 f.

90) K.D.Bracher, Die Auflösung..., aa0, S. 260 f.; A.Rosenberg, aa0, S. 194; F.Stampfer, aa0, S. 547 f.

gegen rechte Kräfte veranlaßte, mag an vielen Gründen liegen, die hier nicht untersucht werden können; jedenfalls geht dies nicht zu Lasten der Elemente direkter Demokratie in der WRV, deren Nutzung hier im Gegenteil gerade die bedrohliche Stärke des Rechtskartells offenlegte, was eine wichtige Bedingung für wirksame Gegenmaßnahmen darstellt.

3. Die von parteiunabhängigen Gruppierungen eingeleiteten Volksbegehren

Die vier nicht von Parteien in Gang gesetzten VB während der Weimarer Republik wurden von kleineren Gruppierungen, dem Reichsbund für Siedlung und Pachtung und dem deutschen Sparerbund, initiiert.⁹¹⁾ Interessant ist, daß kein einziges VB durch einen größeren Verband in die Wege geleitet wurde: die organisierten finanzstarken Interessen der Industrie, der Großgrundbesitzer und auch die des Mittelstandes⁹²⁾ wußten auf anderem Wege hinreichende Berücksichtigung zu finden, zumal es ihnen zum Teil wohl schwergefallen wäre, in einem Abstimmungskampf bei einem VB ihre Interessen als identisch mit dem Allgemeininteresse darzustellen.⁹³⁾ Es drängt sich die Parallele zu den Schweizer Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie auf, wo es zumindest in den letzten Jahrzehnten auch nicht die großen Verbände waren, sondern eher Minderheiten oder von Parteien und Verbänden nicht mediatisierte Allgemeininteressen, die die Elemente direkter Demokratie nutzten. So vertrat der Reichsbund für

91) Vgl. dazu vorne S.83 f. und 85 f.

92) Vgl. dazu die Studie von H.A.Winkler, Mittelstand, Demokratie und Nationalsozialismus, Köln 1972.

93) Die organisierten Gruppen waren - um mit heutiger Terminologie zu sprechen - konfliktfähig genug, um sich ohne Elemente direkter Demokratie durchsetzen zu können.

Siedlung und Pachtung die Interessen von Menschen, die sich eine neue Existenz als Kleinbauer aufbauen wollten: das waren aus den an Polen abgetretenen Gebieten ausgewanderte Siedler, die zu Tausenden in Heimkehrerlagern ein karges Dasein führten⁹⁴⁾, ehemalige Soldaten, denen Hindenburg selbst seinerzeit Land versprochen hatte⁹⁵⁾, sowie viele arbeitslose Stadtbewohner, die buchstäblich am Hungertuch nagten. Der Sparerbund vertrat bei den beiden von ihm initiierten VB mit dem Ziel einer Schuldenaufwertung ebenfalls Interessen, die mangels Organisation und Finanzkraft bisher unberücksichtigt geblieben waren: traf doch die Inflation in erster Linie die festbesoldeten Arbeiter und kleinen Angestellten ohne Sachvermögen und vor allem die Kleinrentner.⁹⁶⁾ So waren diese vier VB in erster Linie Warnsignale von unterprivilegierten, benachteiligten Gruppen an die Republik, sich nicht nur um die starken, organisierten Gruppen zu kümmern.⁹⁷⁾ Die Warnsignale blieben zwar nicht ohne Reaktion seitens der Republik. Gleichwohl wurde es versäumt, sich entschieden genug für die Durchsetzung der Interessen der kleinen Leute - einer wichtigen Basis der Republik - einzusetzen.

Ganz deutlich wurde dies bei den beiden VB des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung 1922 und 1923. Während der gesamten Zeit der Weimarer Republik bestand ein großer Bedarf an Land für kleine Pächter und Kleinbauern. Zum einen waren viele Tausende an einer derartigen Tätigkeit interessiert, zum anderen war dies auch staatspolitisch erwünscht wegen der Integrationswirkung auf die aus Polen vertriebenen Siedler und die anderen sonst Arbeitslosen und überdies volks-

94) So der Aufsatz, der durch Erlaß des Preußischen Ministers für Landwirtschaft, Domänen und Forsten vom 4. Mai 1923 - I B Ib 12642 - den Landwirtschaftskammern und Landlieferungsverbänden mit dem Ersuchen um Veröffentlichung in von landwirtschaftlichen Kreisen gelesenen Blättern zugesandt wurde, abgedruckt in: Archiv für innere Kolonisation, Bd. 15, 1923, S. 243 f.

95) F. Stampfer, aaO, S. 624.

96) H. A. Winkler, aaO, S. 109.

97) Vgl. auch R. Schiffers, aaO, S. 286 f., 288.

wirtschaftlich notwendig angesichts der Versorgungskrisen. So war das Siedlungsgesetz von 1919, das Land beschaffen sollte, mit Begeisterung und großer Erwartung in weiten Kreisen der Bevölkerung begrüßt worden.⁹⁸⁾ Um so größer war die Enttäuschung, als sich herausstellte, daß das Gesetz kaum zu einer wesentlichen Vermehrung der Siedlungstätigkeit führte: Infolge der ständigen Geldentwertung durch die Inflation verkauften die Großgrundbesitzer kaum Land, allenfalls ganz schlechte und heruntergewirtschaftete Güter, so daß das im Siedlungsgesetz für die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen geregelte Vorkaufsrecht praktisch wirkungslos blieb.⁹⁹⁾ Die nach dem Reichssiedlungsgesetz vorgesehene Möglichkeit der Enteignung blieb auch ohne wesentliche praktische Ergebnisse, weil sie eine angemessene Geldentschädigung vorsah. Durch den Streit um die angesichts der Inflation kaum zu ermittelnde Geldentschädigung wurde "jede Enteignungssache bis in die letzte Instanz getrieben, in Preußen sogar jede einzelne bis auf 1 oder 2 Fälle vor den Landtag gebracht mit dem Ergebnis einer ganz ungemeinen Behinderung und Verzögerung der Siedlungsarbeit".¹⁰⁰⁾ In dieser Lage des Scheiterns des Reichssiedlungsgesetzes letztlich an der Haltung und der starken Stellung der Großgrundbesitzer - vor allem der ostelbischen Junker - waren die beiden VB des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung Ausdruck der existentiellen Not der auf eine Arbeit als Pächter und Bauer Hoffenden.¹⁰¹⁾ Mit dem VB-Entwurf auf umfassende Landreform durch eine teilweise entschädigungslose Enteignung von großen Gütern wurde

98) So M.Sering, Das VB zur Beschaffung von Siedlungsland, in: Neue Preußische Kreuz-Zeitung vom 3.7.1923, abgedruckt in: Archiv für innere Kolonisation, Bd. 15, 1923, S. 241.

99) M.Sering, aaO, S. 242.

100) M.Sering, aaO, S. 242.

101) Den aus den an Polen abgetretenen Gebieten Geflohenen zahlte das Reich eine Entschädigung als Verdrängungsschaden erst dann, wenn das Geld zum Ankauf einer neuen Landwirtschaft verwendet werden konnte. Daher waren die Betroffenen doppelt enttäuscht, wenn kein Land beschafft werden konnte.

aber auch die Forderung gestellt, die Republik solle sich mehr um die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen kümmern, die dadurch durchaus für die Republik hätten gewonnen werden können, als allzu stark den ostelbischen Grundbesitzern, die meist monarchistisch und republikfeindlich eingestellt waren, entgegenzukommen.¹⁰²⁾ Beide VB scheiterten: beim ersten wurden nach der Zulassung die von den Initianten auf eigene Kosten zu erstellenden und zu verschickenden Eintragungslisten nicht an die Gemeindebehörden verschickt, wohl weil es dem Reichsbund für Siedlung und Pachtung am nötigen Geld fehlte. Beim zweiten VB hatte der Reichsbund, auch um seine Basis zu verbreitern, außer dem inhaltlich mit dem ersten VB identischen Entwurf für die Landreform noch eine einmalige Vermögensabgabe für die Notgemeinschaft der Kriegsbeschädigten gefordert. Mit dieser angestrebten Verbesserung der Kriegsopferversorgung, die allgemein als außerordentlich unbefriedigend angesehen wurde¹⁰³⁾, zielte das VB aber auf ein Abgabengesetz ab und wurde gem. Art. 73 Abs. 4 WRV nicht zugelassen.

Gleichwohl blieben die beiden VB nicht ohne Erfolge:¹⁰⁴⁾ Am 16. Mai 1923 wurde ein Flüchtlingsgesetz verabschiedet, welches für die aus Polen vertriebenen deutschen Ansiedler die schleunige Beschaffung von 40.000 ha Land anordnete. Außerdem ist eine Änderung des Reichssiedlungsgesetzes in zwei wesentlichen Punkten wohl auf den Einsatz von Elementen direkter Demokratie zurückzuführen: statt einer Geldentschädigung konnte die Enteignung gegen eine als Reallast ins Grundbuch einzutragende tilgbare Naturalrente erfolgen. Durch Verpflichtung der gemeinnützigen Siedlungsunternehmungen, die ursprünglich auf den enteigneten Gütern beschäftigten Arbeiter mitanzusiedeln, wurde der Gegnerschaft dieser Ar-

102) Dazu noch sogleich unten.

103) Vgl. R.Schiffers, aaO, S. 224.

104) Vgl. dazu M.Sering, aaO, S. 242 f.; R.Schiffers, aaO, S. 286 f.

beiter gegen die Siedler der Boden entzogen. Zur Reaktion gehörte auch ein Brief des preußischen Landwirtschaftsministers an die Landwirtschaftskammern mit der Bitte um Weiterleitung an die Großgrundbesitzer. Darin bat der Minister die Großgrundbesitzer dringlich, doch Land zur Verfügung zu stellen; es wurde dann in dem Brief im einzelnen dargelegt, daß den Großgrundbesitzern dadurch keine allzu großen Opfer und Kosten abverlangt würden.¹⁰⁵⁾

Trotz dieser Teilerfolge blieben die Warnsignale weitgehend ungehört, vor allem soweit man sie als Aufforderung an die Republik auffaßt, sich verstärkt den kleinen Leuten zuzuwenden und dadurch das für das Überleben der Republik notwendige Vertrauen und den notwendigen Rückhalt in der Auseinandersetzung mit den republikfeindlichen Kräften zu finden. Die ganze mögliche Tragweite und Perspektive dieser beiden VB als leider überhörter Warnsignale in diesem Sinne kann hier nur angedeutet werden; die Siedlungsfrage hat nämlich während der gesamten Weimarer Republik eine Rolle gespielt und war dann auch unmittelbarer Anlaß für den Sturz von Brüning. Durch vorsichtiges Taktieren und Entgegenkommen gegenüber den Interessen der Großgrundbesitzer und zu geringer Durchsetzungskraft für die staatspolitisch und wirtschaftspolitisch wichtigen Interessen der Siedlungswilligen hat die Republik aber weder die ostpreußischen Großgrundbesitzer von ihren Plänen nach einer autoritären Umgestaltung der Republik abhalten noch die Siedlungswilligen für sich gewinnen können. Den Zusammenhang mit neuen Plänen zur Osthilfe und zur Besiedelung und dem Sturz der Regierung Brüning beschreibt K.D.Bracher:

"...Wohl hatte er als erfahrener konservativer Gutsbesitzer (der neue Ostkommissar Schlange-Schöningen, der Verf.) noch zuletzt mit seinem Entschuldungsgesetz vom 6. Dezember 1931 das Mögliche im Rahmen der Osthilfeaktion getan; durch Entschuldungsbriefe wurden zahlreiche Güter gerettet.

105) Abgedruckt in Archiv für innere Kolonisation, Bd. 15, 1923. S. 244.

Es blieben aber Fälle, in denen eine Sanierung nicht mehr gerechtfertigt sein konnte; sie mußten einer großzügigen Siedlungsaktion zur Milderung der Arbeitslosigkeit geopfert werden, wollte man nicht gegen alle Grundsätze sozialer Billigkeit verstoßen. Hier knüpfte das Projekt eines Siedlungsgesetzes an, das Stegerwald im Verein mit Schlange-Schöningen vorwärtstrieb ... Die fühlbare interessenpolitische Reaktion der agrarischen Opposition gegen diesen 'Agrarboltschewismus' hatte freilich schon längst eingesetzt ... Jetzt stellten die rührigsten Vertreter der ostdeutschen Gutsbesitzer ihre persönlichen Beziehungen zu Hindenburg in verstärktem Maße unter jene Forderung nach einer Rechtsregierung ... Vor diesem politischen Hintergrund gewann Hindenburgs eigene Reaktion auf die neuerliche Pression seiner agrarischen Standesgenossen unmittelbare Bedeutung; sie war vielleicht nur noch ein zusätzlicher Faktor, hat aber durchaus greifbar zu seinem Entschluß beigetragen, sich jetzt gänzlich von Brüning zu trennen ..." 106)

F.Stampfer schildert den ganzen Vorgang auch in seinen Folgewirkungen in Hinblick auf die Errichtung der Hitler-Diktatur recht drastisch:

"Am 29. Mai kehrte Hindenburg aus Neudeck zurück, entschlossen, mit Brüning Schluß zu machen. In Neudeck hat man ihm die Augen geöffnet; Brüning ist ein Bolschewik. Statt den verschuldeten Großgrundbesitzern zu geben, was sie verlangen, will er und der Reichskommissar Schlange die hoffnungslos bankrotten Güter aufteilen und mit Bauern besiedeln. Hindenburg erinnerte sich nicht mehr, daß er einst selber seinen Soldaten Siedlungsland versprochen hatte. Jetzt war das Bolschewismus. Über die Osthilfe ist Brüning gestürzt und acht Monate später auch Schleicher. Es war ein ungeheurer Korruptionsskandal... Aus dem Schutz der Korruption zogen die Nationalsozialisten zweimal Kräfte des Aufstiegs. Brüning stürzte, und es kam Papen. Schleicher stürzte, und es kam Hitler. Das war die Rettung vor dem Bolschewismus." 107)

Die VB des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung waren lange zuvor Warnsignale gewesen, daß die Republik sich mehr den Interessen der sozial und wirtschaftlich Schwachen zuwenden und sich bei ihnen Rückhalt verschaffen sollte. 1922/23, zur Zeit der beiden VB, wäre das Siedlungsprogramm noch möglich

106) K.D.Bracher, Die Auflösung..., S. 449 ff., zitiert auf S. 453; vgl. auch S. 388, Anm. 110.

107) F.Stampfer, aaO, S. 624.

gewesen, 1932 hatten sich die Kräfteverhältnisse bereits so zuungunsten der Republik verändert, daß das Programm nicht mehr durchsetzbar war. Enttäuschung und Not der kleinen Bauern, Landarbeiter und Kleinpächter machte sich die radikale Rechte zu Nutzen: in Ostpreußen etwa stieg die Zahl der nationalsozialistischen Stimmen von 8.000 bei der Reichstagswahl 1930 auf 235.000 bei der Reichstagswahl vom 31.7.1932.¹⁰⁸⁾ Die frühen Warnsignale der beiden VB hätten zur Verhinderung dieser Entwicklung beitragen können.

Die zwei anderen VB, die von kleineren Gruppierungen initiiert wurden, strebten in den Jahren 1925 und 1926 eine Aufwertung von Schulden um 50 bzw. 100 Prozent an.¹⁰⁹⁾ Die Ausgangslage war Folgende: Die Inflation hatte die Kleinsparer um ihr Vermögen gebracht, die Bezieher kleiner Einkommen und Renten konnten aufgrund der Entwertung ihrer Einkünfte kaum ihren Lebensunterhalt bestreiten.¹¹⁰⁾ Während diese Gruppen als Gläubiger benachteiligt waren, konnten sich Schuldner von Geldforderungen spielend durch Zahlung des völlig entwerteten Schulden-Nennbetrages ihrer Schulden entledigen, allen voran der Staat, der 89 Milliarden Mark Schulden in Staatsanleihen und 55 Milliarden Mark andere schwebende Schulden hatte.¹¹¹⁾ Um die von der Inflation Betroffenen zumindest teilweise für ihre Verluste zu entschädigen, war eine Aufwertung der Schulden erforderlich.¹¹²⁾ Das Reichsgericht gab denn auch 1923 seinen Satz "Mark gleich Mark" auf und berücksichtigte bei seinen Entscheidungen die Geldentwertung.¹¹³⁾ Sofort entstand eine Flut von Prozessen.

108) A.Rosenberg, aaO, S. 210.

109) Vgl. dazu vorne S. 85 f.

110) F.Stampfer, aaO, S. 470 f.

111) E.Eyck, Die Geschichte der Weimarer Republik, 1. Band, 4.Aufl., Zürich und Stuttgart 1962, S. 180, 383 f.

112) F.Stampfer beschreibt die Notwendigkeit, die kleinen Leute für die Inflationsverluste zu entschädigen so: "Aber noch war eine böse Erbschaft zu liquidieren." - AaO, S. 470.

113) Vgl. E.Eyck, aaO, S. 381 ff.

Das Reich, das sich durch Inflation und durch die Währungsreform vom 20. November 1923 gegenüber seinen Inlandgläubigern entschuldet hatte, sah sich nun doch veranlaßt, durch die dritte Steuerverordnung vom 14. Februar 1924 einen allgemeinen Aufwertungssatz festzusetzen.¹¹⁴⁾ Die Enttäuschung über den mit 15 Prozent von vielen für zu niedrig gehaltenen Satz war groß. Besonders die Deutschnationalen, damals noch nicht unter Hugenberg's Führung und noch gemäßigter, liefen im Reichstagswahlkampf vom Mai 1924 gegen die zu niedrige Aufwertung Sturm und versprachen den unzufriedenen Gläubigern Aufwertungssätze bis zu 100 Prozent. Den Wahlerfolg mit einer Steigerung von 71 auf 95 Sitze im Reichstag gegenüber der letzten Wahl 1920 verdankte die DNVP zum großen Teil diesem Wahlversprechen.¹¹⁵⁾ Die folgende Bürgerblockregierung, an der die DNVP beteiligt war, beschloß während ihrer kurzen Amtszeit keinen höheren Aufwertungssatz. Die DNVP zog mit dem erneuten Wahlversprechen einer Aufwertung um bis zu 100 Prozent im Herbst 1924 in den Reichstagswahlkampf und erzielte nicht zuletzt aufgrund dieses Versprechens ihr bestes Wahlergebnis überhaupt mit 103 Reichstagssitzen. Die neugebildete Bürgerblockregierung hielt aber an dem grundsätzlichen Aufwertungssatz von 15 Prozent fest. Das Aufwertungsgesetz vom 16.6.1925 sah lediglich in einigen Ausnahmefällen einen Aufwertungssatz von maximal 25 Prozent vor. Die DNVP entschuldigte sich bei ihren Wählern, sie hätte sich in der Regierung mit ihrer Forderung nicht durchsetzen können. Der Spezialist der DNVP für Aufwertungsfragen, Dr. Best, verließ die DNVP entrüstet und initiierte das erste VB zur Aufwertungsfrage.¹¹⁶⁾ In dieser Lage war das VB ein Signal an die Parteien und an die Republik, sich der Interessen der inflationsgeschädigten Sparer anzunehmen. Gleichzeitig war es ein Kontrollversuch eines Teiles der Wähler der DNVP, die damit

114) E.Eyck, aaO, S. 384.

115) Vgl. F.Stampfer, aaO, S. 470.

116) Vgl. F.Stampfer, aaO, S. 471; vgl. auch R.Schiffers, aaO, S. 225.

die Nichteinlösung des Wahlversprechens monierten und nun selbst das verwirklichen wollten, was man ihnen versprochen hatte. Dabei enthielt der VB-Entwurf von Dr. Best eine wohl- ausgewogene Regelung.¹¹⁷⁾ Freilich hätte eine Aufwertung um 50 Prozent das Reich außerordentlich stark belastet. Deswegen kann man aber keineswegs diese Forderung als völlig unberechtigt ansehen. Die Sparer, die mit den von ihnen gekauften Staatsanleihen in Höhe von 89 Milliarden Mark den Krieg des Kaiserreiches vorfinanziert hatten¹¹⁸⁾, präsentierten der Republik die Rechnung und waren enttäuscht, daß sie aufgrund Inflation und Währungsreform nichts zurückerhielten. Die Republik zahlte auch auf die beiden VB hin nicht mehr, beide VB zur Aufwertungsfrage wurden nicht zugelassen.¹¹⁹⁾ Die VB hätten dabei für die Republik Anlaß geben können und sollen, offensiv und argumentativ den Betroffenen klar zu machen, daß das Kaiserreich die Kriegsschulden gemacht hatte, die zurückzuzahlen die Republik sich nun außerstande sah. Allein auf diese Weise hätte die Republik eine weitere Entfremdung der Geschädigten von der Republik und deren weiteres Abgleiten nach rechts verhindern können.¹²⁰⁾ Die beiden VB zur Aufwertungsfrage waren deutliche Zeichen für die Republik, dieses Abgleiten zu verhindern. Die Parteien, die hinter der Republik standen, nahmen sie jedoch nicht auf.¹²¹⁾

117) O.Mügel, der bekannteste Kommentator des Aufwertungsgesetzes, schrieb zu dem VB-Entwurf des Sparerbundes: "Er enthält eine vollständige, sorgfältig ausgearbeitete Neufassung des Anleihe-Ablösungsgesetzes und des Aufwertungsgesetzes, die in manchen Einzelheiten m.E. eine Verbesserung der Gesetze darstellt." - in DJZ, 31. Jg., 1926, Sp. 693 ff., 698. - Vgl. auch die Antwort von Best auf die Ausführungen von Mügel, Das VB zur Aufwertung und Anleiheablösung, in DJZ, 31. Jg., 1926, Sp. 991 ff.

118) Vgl. dazu E.Eyck, aaO, S. 160.

119) Vgl. dazu vorne S. 86 ff.

120) Vgl. R.Schiffers, aaO, S. 224 f.

121) Folgen der beiden Aufwertungsinitiativen waren nur kleinere Korrekturen, vgl. R.Schiffers, aaO, S. 259.

4. Zusammenfassung

Will man zu einer Gesamtbeurteilung der Bedeutung der Elemente direkter Demokratie in der WRV während der Weimarer Republik kommen, um so Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage zu erhalten, ob eine Einfügung von VB und VE in das GG der Bundesrepublik sinnvoll erscheint, muß man vorab drei Gesichtspunkte im Auge behalten:

1. Die Elemente direkter Demokratie entfalteten Wirkungen in der ersten deutschen Republik, in einer politisch-historischen Situation, in der schwere Hypotheken aus dem verlorenen Krieg des Kaiserreiches auf der Republik lasteten, in einer politischen Landschaft, in der starke Kräfte auf der Rechten (NSDAP, DNVP) und auf der Linken (KPD) der Republik feindlich gegenüberstanden.
 2. Die gesetzlichen Regelungen der Elemente direkter Demokratie in der WRV und im VEG waren nicht gerade auf praktische Anwendung angelegt und machten es möglich, durch die Parole "Stimmenthaltung" die Abstimmung beim VE öffentlich zu machen und für die Annahme eines einfachen Gesetzes die Zustimmung von 50 Prozent der Stimmberechtigten erforderlich zu machen.
 3. Die formalistisch-positivistische juristische Lehre, die Verfassungsdurchbrechungen jeglichen Inhalts zuließ, sofern sie nur mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen waren, machte die Zulassung des einzigen VB, das so gut wie ausschließlich der Agitation gegen die Republik diente, nämlich das VB gegen den Young-Plan, überhaupt erst möglich.
- Berücksichtigt man diese drei Gesichtspunkte, so sind die ersten deutschen Erfahrungen mit den Instituten VB und VE nach der WRV keineswegs als entmutigend anzusehen: Alle VB hatten einen realpolitischen Ansatzpunkt. Die mit den VB angestrebte Regelung von Sachfragen betraf durchaus berechnete Anliegen, sie waren nicht gegen die Republik gerichtet. Die Ausnahme bildet hier das VB gegen

den Young-Plan¹²²⁾ , das allerdings gar nicht hätte zugelassen werden sollen. Die hemmungslose Propaganda und Agitation, die Hugenberg und Hitler gegen die Republik entfalteten, fand aber in der breiten Bevölkerung keinen großen Widerhall, sie öffnete vielmehr einem Teil der gemäßigten Rechten die Augen und führte zu deren Abspaltung von der DNVP. Verhängnisvollerweise brachte die öffentliche Darstellung von Hitlers radikalen Thesen die Republik bzw. die republikfreundlichen Parteien nicht dazu, sich gleichfalls die Augen öffnen zu lassen und verstärkte Schutzmaßnahmen für die Republik zu ergreifen.

Kein einziges VB wurde von einem der großen Verbände in Gang gebracht, eine Erfahrung, die auch in der Gegenwart der Schweiz gemacht wurde.

Jedes VB zielte direkt - die VB des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung, die VB des Sparerbundes und das VB der SPD gegen den sozialpolitischen Teil der Notverordnung vom 4. September 1932 - oder indirekt - das VB "Fürstenenteignung" in der geplanten Verwendung der Vermögen, das VB "Panzerkreuzerverbot" in der von der SPD eingeführten Alternative "Panzerkreuzer oder Kinderspeisung?" - darauf ab, die Interessen des "kleinen Mannes" stärker in den politischen Prozeß einzubringen, ob er nun Arbeiter, Sparer, Siedlungswilliger, Rentner oder Kriegsoffer war.

Insoweit waren die VB Warnsignale an die Republik, an die Parteien, sich mehr um diese nicht organisierten Gruppen zu kümmern. Es waren zum Teil Kontrollversuche gegenüber Parteien, die nach dem Wahltag ihre Versprechen von vorher vergessen hatten oder sich nicht genügend für ihre Durchsetzung einsetzten. Insofern eröffneten die VB für die Republik und

122) Das VB "Panzerkreuzerverbot" der KPD war nicht gegen die Republik als solche gerichtet. Neben der Regelung der konkreten Sachfrage stand die "Entlarvung" der SPD wegen des nicht eingehaltenen Wahlversprechens im Vordergrund.

für die Parteien die Chance, sich entschieden durch stärkeres Eingehen auf existentielle Interessen breiter Kreise der Bevölkerung bei diesen Rückhalt zu verschaffen im Kampf um die Erhaltung der Demokratie. Auch wenn die wirtschaftliche Situation schlecht war und nicht alle Bedürfnisse der Arbeiter, Kleinbauern, Sparer etc. durch die Republik hätten befriedigt werden können, so eröffneten die VB doch den demokratischen Parteien die Möglichkeit, deutlich zu sagen, wo die Hauptverantwortlichen für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten saßen, daß nicht die Republik, sondern das Kaiserreich und die Interessen, die es getragen hatten und die nun gegen die Republik eingestellt waren, für die belastende Hypothek, die die Republik zu tragen hatte, verantwortlich waren.

Insgesamt sind daher Erfahrungen mit VB und VE in der Weimarer Republik keineswegs entmutigend.

VI. Die Erfahrungen mit den "Volksabstimmungen" im Dritten Reich

Es kann hier nicht wie bei den bisherigen Untersuchungen darum gehen, Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie auszuwerten, um Anhaltspunkte zur Beantwortung der Fragestellung dieser Arbeit zu gewinnen, ob es sinnvoll erscheint, derartige Institute in das GG aufzunehmen. Vielmehr muß hier deutlich der fundamentale Unterschied zwischen den bisher untersuchten und für das GG ins Auge gefaßten Instituten VB und VE und der im Dritten Reich praktizierten "VA" herausgearbeitet werden, der Unterschied also zwischen den das parlamentarische System ergänzenden Instituten VB und VE, die ermöglichen, von unten nach oben Initiativen zur Regelung von Sachfragen durch Gesetz zu ergreifen, und einem "System pseudoplebiszitärer Akklamationsakte"¹⁾, die zur Selbstbestätigung der totalen Herrschaft von oben befohlen werden.

Der Unterschied zwischen den bisher untersuchten Elementen direkter Demokratie und der "VA" nach dem "Gesetz über VA" im Nationalsozialismus ergibt sich zum einen aus dem unterschiedlichen Initiativrecht zu einer VA: Während in den bisher untersuchten Ländern die Initiative aus der Bevölkerung heraus ergriffen werden konnte, und darüber hinaus zum Teil - wie in der Schweiz - Verfassungsänderungen obligatorisch durch VA zu erfolgen haben, stand die Durchführung einer "VA" nach dem "Gesetz über VA" im Belieben der politischen Führung, die eine "VA" anordnen konnte, wenn es ihr opportun erschien. Keinesfalls konnten im politischen Prozeß nicht berücksichtigte Minderheits- oder auch Allgemeininteressen aus der Bevölkerung heraus zur Geltung gebracht werden. Vor allem aber stellte die "VA" im Dritten Reich keine Teilnahme an staatlichen Entscheidungen dar.²⁾ Die Entscheidungen waren

1) K.D.Bracher, Stufen der..., aaO, S. 472 f.

2) Dies war auch mit den VA gar nicht beabsichtigt, vgl. dazu schon vorne S. 96 f.

bei allen drei "VA" im Dritten Reich schon getroffen worden; es ging nicht - wie immerhin noch im Gesetz über VA geregelt - um beabsichtigte Maßnahmen, sondern um eine bereits vollzogene Politik. Dabei war die Fragestellung bei der ersten "VA" ganz allgemein³⁾, bei der dritten "VA" wurde die Frage nach der Eingliederung Österreichs mit der Wahl der Einheitsliste Adolf Hitlers für den Reichstag in einer Frage gekoppelt.

Ging es bei den "VA" im Dritten Reich schon deswegen nicht um die Teilnahme an staatlichen Entscheidungen, weil die Entscheidungen schon vollzogen und kaum mehr revidierbar waren, so schränkte die Art der Durchführung der "VA" die noch formal vorhandene Möglichkeit, sich bei Ankreuzen des Stimmzettels für Ja oder Nein zu entscheiden, beträchtlich ein. K.D.Bracher spricht von einer "Scheinfreiheit, die durch den zwingenden Einsatz propagandistischer und terroristischer Manipulation ohnehin entscheidend eingeengt war".⁴⁾ Eine totale, in fast alle menschlichen Lebensbereiche eindringende Propaganda wirkte auf die Bevölkerung ein. Dabei verstand es eine geschickte Taktik der Nationalsozialisten, namhafte Persönlichkeiten und parteipolitisch neutrale Organisationen zur Unterstützung und Verstärkung der durch diese Propaganda inszenierten allgemeinen Akklamationswelle einzuspannen: so wurde der 86jährige Hindenburg noch am Vorabend der zusammen mit den Reichstagswahlen stattfindenden ersten "VA" über den bereits vollzogenen Austritt aus dem Völkerbund mit einer unterstützenden Rundfunkansprache eingesetzt; kirchliche Gruppierungen traten zum Teil mit Treuerklärungen an die Öffentlichkeit.⁵⁾

-
- 3) "Billigt das deutsche Volk die ihm hier vorgelegte Politik seiner Reichsregierung ..."
 - 4) K.D.Bracher, Stufen der ..., aaO, S. 477. Er bezeichnet "diese Form pseudodemokratischer Plebiszit-Wahlen" "als ein wirkungsvolles Instrument totalitärer Meinungsbildung und -lenkung".
 - 5) Als Beispiel sei etwa der niedersächsische Landeskirchentag genannt, der vom Präsidenten des hannoverschen Landeskirchenamtes, Hahn, zu einer Sondersitzung (s.folg.Seite)

Die Tatsache, daß es bei den "VA" nicht wirklich um eine alternative Entscheidung ging, zeigt sich deutlich im Verständnis der damals herrschenden Politiker von den "VA". So äußerte sich der Staatssekretär im Reichsinnenministerium Pfundtner über den Abstimmungsvorgang, wie aus Aufzeichnungen für einen Rundfunkvortrag hervorgeht, folgendermaßen: "Der Wähler geht mit Stimmzettel und Umschlag in die Wahlzelle, kennzeichnet dort den Stimmzettel durch ein in den Ja-Kreis (!) gesetztes Kreuz, steckt den Zettel in den Umschlag und ..." Aus Besprechungsnotizen aus dem Reichswehrministerium, in denen es allgemein um Hitlers Kurs ging, heißt es noch deutlicher: "Neue Wahl wird so gestaltet, daß jeder Ja sagen muß ..." ⁶⁾

Zu der totalen Propaganda kamen dann noch Wahlmanipulationen, mit denen der Ja-Stimmen-Anteil möglichst hoch gegen 100 Prozent geschraubt werden sollte. Kurz vor der ersten "VA" richtete der Reichsinnenminister Frick ein Schreiben mit einer Anweisung an die Landesregierungen und Gauleiter, nach der fast jede denkbare Kennzeichnung des Stimmzettels als

Forts. Fußn. 5: mit dem einzigen Tagesordnungspunkt: "Treuekundgebung des Kirchensenats und Landeskirchentags für Adolf Hitler" zusammengerufen wurde. Im Namen der Versammelten äußerte Hahn: "Kanzler des Reiches! Wir von der Kirche sprechen ein aufrichtiges Ja zu Deiner Tat. Führer des Volkes, wir von der Kirche stehen in Opferbereitschaft an Deiner Seite! Hitler, wir von der Kirche tragen Dich und Dein Amt mit Glaubenskraft und wollen nicht müde werden im Gebet des himmlischen Vaters. Amen, das heißt: Ja, es soll geschehen!" Die Versammlung sang daraufhin das Deutschlandlied und verpflichtete sich mit erhobenem Arm "durch ein lautes Ja zu unbedingter Treue dem Führer gegenüber". - Die katholische Aktion Berlin etwa erklärte in einem Telegramm an Hitler: "In den Schicksalsstunden der Nation treten die Katholiken des Bistums Berlin in unerschütterlicher Liebe zum Volk und Vaterland geschlossen hinter den Führer und Kanzler in seinem Kampf für die Gleichberechtigung und die Ehre der Nation und die Wiederherstellung eines gerechten Friedens unter den Völkern." Vgl. dazu K.D.Bracher, aaO, S. 478 f.

6) Zitiert nach K.D.Bracher, Stufen der ..., aaO, S. 485.

a-Stimme ausgelegt werden sollte: als Ja sollte gelten, wenn irgendein Zeichen (auch Strich, Hakenkreuz, Häkchen, Lech) in der Nähe des Ja-Kreises angebracht war, oder wenn lediglich das Wort Nein, das Nein-Viereck, oder der Nein-Kreis irgendwie "ausgestrichen" war.⁷⁾ Bei der letzten "VA" 1938 war der für das Ja-Kreuz vorgesehene Kreis doppelt so groß wie der für das Nein-Kreuz, und es besteht der sich aus der ungewöhnlich geringen Zahl der ungültigen Stimmen aufrägende Verdacht, daß auch Stimmzettel ohne jede Kennzeichnung als Ja-Stimmen gewertet wurden.⁸⁾

Weiter wurde den "VA" im Dritten Reich der Charakter von Entscheidungen und damit auch der Charakter von echten Elementen direkter Demokratie genommen durch eine Unzahl von Abstimmungsbehinderungen, Abstimmungsfälschungen, Ausübung von Druck und Terror auf Menschen mit vermuteter abweichender Meinung. In seinem Bericht an den Vorsitzenden des Wahlprüfungsgerichtes vom 16. April 1934 geht der Reichsbeauftragte für das Wahlprüfungsverfahren auf zahlreiche Vorfälle bei der ersten gemeinsam mit der Reichstagswahl abgehaltenen VA ein, die er keineswegs leugnet, sondern lediglich bagatellisiert: Stimmabgaben wurden durch Numerierung der Stimmzettel, durch Beobachtung der Bürger bei der Stimmabgabe kontrolliert und öffentlich gemacht. Stimmberechtigte wurden trotz Eintragung in die Stimmliste abgewiesen, andererseits wurden Übertragungen des Stimmrechts zugelassen⁹⁾, ja es wurde sogar körperlicher Zwang angewendet. Zur Charakteristik der "VA" im Dritten Reich sollen zwei Beispiele von Beschwerden gegen

7) Nach dieser Anweisung hieß es dann in diesem Schreiben: "Von einer Bekanntgabe in Tageszeitungen oder in amtlichen Veröffentlichungsorganen ist zur Vermeidung von Mißverständnissen abzusehen." Vgl. K.D.Bracher, aaO, S.480.

8) So auch H.Schneider, aaO, S. 162.

9) Vgl. die Auseinandersetzung mit dem Bericht bei K.D.Bracher, Stufen der..., aaO, S. 481 ff. Zu der Übertragung des Stimmrechts etwa meint der Reichsbeauftragte in seinem Bericht: "Es liegt ein entschuldbarer Irrtum des Abstimmungsvorstehers vor, dem keine besondere Bedeutung beizumessen sein dürfte." Zitiert nach K.D.Bracher, Stufen der ..., aaO, S. 484.

die Durchführung der ersten "VA" und deren Behandlung durch den Reichsbeauftragten herangezogen werden: Ein Landwirt in Mittelwalde wandte sich gegen die Beobachtung der Wähler und die - in totalitären Staaten übliche - Praxis der demonstrativen Nichtbenutzung der Wahlzelle. Der Reichsbeauftragte konnte den Sachverhalt nicht abstreiten, meinte aber dazu, ein Stahlhelmmann hatte "die Benutzung der Wahlzelle zu überwachen", er habe lediglich "wider Willen in einem Falle eine Kennzeichnung gesehen", als er eine vor der Wahlzelle liegende Fußmatte "wieder in Ordnung bringen wollte... Es kann mithin von einer Verletzung des Wahlgeheimnisses nicht die Rede sein." Der folgende Fall kennzeichnet die "VA" noch deutlicher: Ein Fabrikant in Bad Harzburg wurde unter Zwangsanwendung zur Wahl geschleppt, anschließend mißhandelt, in Haft genommen und erst am folgenden Tag wieder entlassen. Hier läßt der Bericht des Reichsbeauftragten, wie K.D.Bracher formuliert, "...einen Blick hinter die 'legale' Fassade in den terroristischen Kern des pseudoplebiszitären Akklamationssystems tun"; es heißt im Bericht: "Nach den Erhebungen sind die Angaben übertrieben. Stoy ist ein säumiger Wähler, der vom Schleppdienst mehrmals aufgefordert werden mußte, sein Stimmrecht auszuüben. Durch seine Weigerung und Bemerkung 'Gott wird Deutschland schon strafen' waren die Schleppdiensttuer empört und erregt, so daß seine vorübergehende Festnahme zu seiner eigenen Sicherheit von Bürgermeister Berndt angeordnet wurde. Der Beschwerdeführer hat hiernach die gegen ihn ergriffenen Maßnahmen durch sein eigenes Verhalten verschuldet."¹⁰⁾

Totale Propaganda, Manipulation und Einschüchterung schränkten so die formale Möglichkeit, Ja oder Nein zu sagen, ganz beträchtlich ein.

Neben den bisher angeführten Gesichtspunkten - Entscheidung war schon getroffen, formale Alternative, zwischen Ja und Nein zu entscheiden, war beschnitten - macht vor allem die

10) Zitiert nach K.D.Bracher, Stufen der ..., aa0, S. 484.

folgende juristische Tatsache deutlich, daß es sich bei den "VA" im Dritten Reich nicht um Teilnahme an staatlichen Entscheidungen und damit um tatsächliche Elemente direkter Demokratie handelt: nach der damaligen juristischen Lehre waren die Ergebnisse der "VA" rechtlich völlig unverbindlich, der sog. Führer konnte die tatsächliche Entscheidung gar nicht aus der Hand geben.¹¹⁾ So waren die "VA" im Dritten Reich nicht Beteiligung an staatlichen Entscheidungen durch eine sich von der Basis herausbildende Öffentlichkeit, sondern auf staatliche Verfügung hin hergestellte pseudo-demokratische plebiszitäre Akklamations-Öffentlichkeit.¹²⁾ Zweck dieser verfügten "VA" war nach innen die Abstützung der These von der Einheit von Volk und Führer durch möglichst 100prozentige Zustimmung zum sog. Führer und dessen Politik, einer These, mit der der totale Machtanspruch über fast alle Lebensbereiche gerechtfertigt wurde. Nach außen sollte Einheit, Geschlossenheit und Machtanspruch demonstriert werden; diese Demonstrationsfunktion für das Ausland läßt die Rede des Vizekanzlers von Papen eine Woche nach der zusammen mit den Reichstagswahlen abgehaltenen ersten "VA" deutlich erkennen:

"... Gleich wie die anderen großen Völker nach dem Weltkriege den unbekannten Soldaten als Symbol ihrer Tapferkeit, Ehre und Würde ein Denkmal errichteten, hat das deutsche Volk gewünscht, vor der Welt ein unüberhörbares Bekenntnis seiner eigenen Ehre und Würde abzulegen, indem es diesem unbekannten Soldaten, der einst für sein Volk blutete und nun sein Führer geworden ist, einen überwältigenden Vertrauensbeweis darbrachte... Der Traum von den zwei Deutschland, die man gegeneinander ausspielen könne, ist endgültig ausgeträumt. Die Umwelt findet an dieser Stelle eine Nation, die mehr als je entschlossen ist, für ihr Recht und für den Frieden wie für die Wohlfahrt Europas zu kämpfen..."¹³⁾

11) Vgl. dazu schon vorne S. 96.

12) Sie entspricht dem Typus einer "zum Akklamationszweck der abstrakten Stimmabgabe ... hergestellten Öffentlichkeit", die "demonstrativ oder manipulativ erzeugt wird", vgl. zu diesem Öffentlichkeits-Begriff J.Habermas, Strukturwandel ..., aaO, S. 258 ff., 263.

13) Zitiert nach K.D.Bracher, Stufen der ..., aaO, S. 479 f.

Diese auf obrigkeitliche Verfügung zu Demonstrationszwecken manipulativ hergestellte Akklamations-Öffentlichkeit hat nichts zu tun mit echten Elementen direkter Demokratie, die die Beteiligung des Volkes an der Entscheidung von Sachfragen ermöglichen.¹⁴⁾ Die im Dritten Reich mit pseudo-plebiszitären Einrichtungen gemachten Erfahrungen können daher auch keine Hinweise auf die mögliche Bedeutung von Elementen direkter Demokratie in einem parlamentarischen System liefern. Immerhin aber zeigen die Erfahrungen im Dritten Reich, daß dann eine begründete Skepsis gegen "Elemente direkter Demokratie" angebracht ist, wenn sie ähnlich wie im Dritten Reich ausgestaltet sind; wenn nämlich die Initiative zu einer VA nicht zumindest auch vom Volk ausgehen kann, sondern beliebig von oben verfügt werden kann, wenn es nicht um die konkrete Entscheidung von Sachfragen durch Gesetz geht, sondern allgemein um Maßnahmen, die auch schon vollzogen sein können, und vor allem, wenn das Ergebnis der "VA" nicht verbindlich ist, sondern die Konsequenzen aus der VA im Belieben der Staatsführung liegen.

Sind "Elemente direkter Demokratie" derart ausgestaltet oder sollen sie so ausgestaltet werden, ist großes Mißtrauen an-

14) Ebenso K.D.Bracher: "Tatsächlich bedeutete das Gesetz (über VA, der Verf.) eine Farce, da die Regierung nach Belieben von der Zustimmungsdemonstration Gebrauch machen oder darauf verzichten konnte, ohne damit politische oder rechtliche Verpflichtungen einzugehen. Man wird deshalb, zumal im Hinblick auf die Praxis nationalsozialistischer Abstimmungen, sowenig von Wahlen wie von 'Plebisziten' im eigentlichen Sinne des Wortes sprechen können. Das Gesetz vom 14. Juli 1933 verankerte ein willkürlich gehandhabtes System der gelenkten unverbindlichen Akklamation, das einen pseudo-plebiszitären Anstrich trug. Es ist durch eine unüberbrückbare Kluft von den plebiszitären Elementen der Weimarer Verfassung wie von den neuerdings erörterten Projekten plebiszitärer Volksbefragung in einem demokratischen Rechtsstaat im Zusammenhang etwa der jüngsten Atomwaffendebatte in der Bundesrepublik getrennt...", Stufen der ..., aaO, S, 474 f.

gebracht. Es handelt sich dann nicht um echte Elemente direkter Demokratie, statt einem Mehr an Beteiligung und Selbstbestimmung für den Bürger ist dann ein Mehr an Manipulations- und Lenkungsmöglichkeit für den Staat eingetreten bzw. zu erwarten.

VII. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland mit Elementen direkter Demokratie

Die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland mit VB und VE beschränken sich auf Erfahrungen in den Ländern, da das GG diese Institute nicht aufgenommen hat.¹⁾ Die Erfahrungen in den Ländern sind recht gering, da die Elemente direkter Demokratie in der Vergangenheit nur wenig genutzt worden sind. Eine gewisse Bedeutung haben VB und VE erst seit Ende der sechziger Jahre in den Bundesländern gewonnen. Immerhin erfolgte 1968 in Bayern die Einführung der Gemeinschaftsschule an Stelle der längst unzeitgemäßen Bekenntnisschule durch VE aufgrund von Initiativen durch drei VB.²⁾ 1971 und 1974 wurden zwei, allerdings erfolglose VB zur Gebietsreform in Bayern und Nordrhein-Westfalen durchgeführt.³⁾

1. Das Volksbegehren "Rundfunkfreiheit"

Beachtlich sind aber die Erfahrungen mit dem VB "Rundfunkfreiheit" 1972 in Bayern⁴⁾; beachtlich auch deshalb, weil

-
- 1) Mit Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebietes, Art. 29 GG, durch VB und VE, die aber wegen der anderen Gesamtzusammenhänge dieser Untersuchung hier ausgeschlossen bleibt. Ausgeschlossen bleiben sollen auch die "Erfahrungen", die in der Bundesrepublik mit dem "Nicht-Vorhandensein" von VB und VE gemacht wurden, etwa als 1951 einzelne Gruppen Volksbefragungen über die Frage der Schaffung der Bundeswehr oder 1958, als die Länder Bremen und Hamburg und einige hessische Gemeinden Volksbefragungen über die Frage der Bewaffnung der Bundeswehr mit Atomwaffen durchführen wollten; vgl. dazu Sten.Ber. der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I.WP 1949, Bd.7, S.5486 ff., BAGE 2, 266 ff., BGHSt 7, 222 ff.; - BVerfGE 8, 104 ff., 122 ff. G.Leibholz, Strukturprobleme ..., aaO, S. 167; U.Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Festschrift für E.Huber, Bern 1961, S. 235 f.; T.Maunz, Grundgesetz und Volksbefragungsgesetze, in: DÖV, 1959, S.1 ff.
 - 2) Vgl. vorne S.114 ff. sowie Der Spiegel Nr.41, 30.Jg. vom 4. Okt. 1976, S. 40.
 - 3) Vgl. dazu vorne S. 112 f. und 117.
 - 4) Vgl. dazu vorne S.117 ff.

dieses VB nach Art und Ablauf charakteristisch sein könnte für Bedeutung und Funktion von Elementen direkter Demokratie in der Gegenwart und Zukunft in der Bundesrepublik. Das VB "Rundfunkfreiheit" wurde nämlich von einer Bürgerinitiative, dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit", in Gang gebracht. Damit stellt das VB "Rundfunkfreiheit" ein konkretes Beispiel dafür dar, wie sich die in der Gegenwart festzustellende gesteigerte Partizipationsbereitschaft der Bürger im verfassungsrechtlichen Rahmen des Instituts VB entfalten konnte. Allerdings spielte sich die politische Aktivität des Bürgerkomitees Rundfunkfreiheit bei der Nutzung des Instituts VB in einem Bundesland ab. Es erscheint aber nicht ausgeschlossen, daß eine Nutzung von Elementen direkter Demokratie auf Bundesebene, nach Einfügung dieser Institute in das GG, in Art und Ablauf des VB in ähnlicher Weise erfolgen könnte. Immerhin betreffen nach der Untersuchung des Bay. Innenministeriums 8 % der Bürgerinitiativen den Zuständigkeitsbereich des Bundes.⁵⁾ So könnte die auf Teilnahme am politischen Prozeß drängende, heute gewachsene Partizipationsbereitschaft von Bürgern auch in ein VB im Bund einmünden. Die größere räumliche Ausdehnung der Bundesrepublik gegenüber Bayern und die größere Anzahl der Stimmberechtigten - etwa 40 Millionen statt 8 Millionen - muß nicht zu prinzipiellen qualitativen Unterschieden im Charakter eines durchgeführten VB führen; die Bürgerinitiativen "Umweltschutz" etwa zeigen, wie durch Basisaktivitäten ein Diskussionsprozeß und ein immer stärker werdendes öffentliches Problembewußtsein für Fragen des Umweltschutzes auch im ganzen Bundesgebiet erreicht werden kann.⁶⁾ Die VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk in Österreich und das

5) Vgl. dazu vorne S.15.

6) Vgl. dazu mit Dokumenten zur Umweltschutz-Bewegung und vielen Literaturnachweisen H.-M.Wüstenhagen, Erfahrungen mit Bürgerinitiativen für Umweltschutz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 10, Oktober 1975, S. 1105 ff.; ders., Bürgerinitiativen, Atomenergie und Wissenschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 12, Dezember 1976, S. 1360 ff.

VB zur Aufhebung der Strafvorschriften für Schwangerschaftsabbruch in Italien etwa beweisen, daß VB auch im gesamtstaatlichen Bereich durchaus von Initiativen von Bürgern oder kleineren Gruppen an der Basis ausgehen können.⁷⁾ Für die Bundesrepublik erscheint das durchaus in ähnlicher Weise möglich.

Die Erfahrungen mit dem VB "Rundfunkfreiheit" sind deswegen ermutigend, weil sich im verfassungsrechtlichen Rahmen des Instituts VB eine kritische demokratische Öffentlichkeit herausbilden konnte. Diese an der Basis der Bevölkerung entstandene kritische Öffentlichkeit konnte mit dem VB "Rundfunkfreiheit" erfolgreich Machtkontrolle ausüben gegenüber einer äußerst starken Parlamentsmehrheit. Es ist erstaunlich, daß sich hier kritische Publizität⁸⁾ eines Teiles der Bevölkerung mit Hilfe des Instituts VB gegenüber einer etwa 60prozentigen Parlamentsmehrheit durchsetzen konnte.⁹⁾ Bemerkenswert sind die Art und Weise der Durchführung des VB und sein Erfolg vor allem auch deshalb, weil zuvor Kontrollversuche der Landtags-Opposition und der öffentlichen Meinung fehlgeschlagen waren. Der Opposition im Landtag war es mit parlamentarischen Mitteln nicht einmal gelungen, eine sorgfältige breite inhaltliche Diskussion über das geplante neue Rundfunkgesetz herbeizuführen.¹⁰⁾ Angesichts der von der Landtagsmehrheit straff durchgezogenen Beratungen des Änderungsgesetzes konnte auch die sich deutlich und praktisch einhellig gegen die Vergrößerung des Staatseinflusses auf den Rundfunk aussprechende öffentliche Meinung nicht wirkungsvoll in den Willensbildungsprozeß der Mehrheitsfraktion einfließen.

7) Italien verfügt wie die Bundesrepublik über etwa 40 Mill. Stimmberechtigte.

8) Vgl. zu diesem Begriff J.Habermas, Strukturwandel ..., aaO, S. 24 ff., 274 ff.

9) Vgl. die Parallelen beim VB für einen parteiunabhängigen Rundfunk in Österreich, vorne S. 38 ff. und 147 ff.

10) Vgl. zu den Einzelheiten der übereilten Beratungen des Änderungsgesetzes im bay.Landtag vorne S. 120 ff.

Eine breite öffentliche Diskussion und eine erfolgreiche Kontrolle konnte aber eben eine kritische Öffentlichkeit durch das VB "Rundfunkfreiheit" herbeiführen. Dabei ging die Kontrollwirkung dahin, die bereits erfolgte Änderung des bay. Rundfunkgesetzes wieder zu revidieren und die geplante Einführung des privaten Rundfunks zu verhindern. Für die Änderung des bay. Rundfunkgesetzes, mit dem man gute Erfahrungen gemacht hatte, hatte an sich gar kein sachlicher Grund vorgelegen. Letztlich ging es der CSU um eine Vergrößerung des Parteieneinflusses auf den Rundfunk, der in erheblicher Weise ihr selbst als überragender Mehrheitspartei zugute gekommen wäre. Aber nicht nur der Inhalt des neuen Rundfunkgesetzes, sondern auch die Art und Weise seines Zustandekommens¹¹⁾ läßt die durch das VB bewirkte Revision des Rundfunkgesetzes als Erfolg erscheinen. Die wichtige Frage der Änderung des Rundfunkgesetzes wurde nicht in einem breiten Kommunikationsprozeß im Parlament und in der Öffentlichkeit diskutiert. Die CSU mit ihrer starken absoluten Mehrheit suchte bei der Entscheidung nicht Rückhalt und Konsens in der Bevölkerung herzustellen und die Bedenken und Einwendungen aus weiten Bevölkerungskreisen konstruktiv in ihren Entscheidungsprozeß aufzunehmen, sondern war im Gegenteil eilfertig bemüht, diese Einwendungen möglichst rasch zu übergehen.

Ein ähnliches Vorgehen der CSU - wie bei der Änderung des Rundfunkgesetzes schon praktiziert - zeichnete sich für die geplante Zulassung privaten Rundfunks ab. Inhaltlich bestand ebenso wie für die Vergrößerung des Parteieneinflusses auf den Rundfunk auch für die Zulassung von privatem Rundfunk kein sachlicher Grund, zumindest keine sofortige zwingende

11) Vgl. etwa die Diskussion im Landtag um die Begrenzung der Redezeit auf 3 Minuten und den Beschluß "Schluß der Debatte" bevor die Debatte überhaupt begonnen hatte, sowie der Zeitdruck, der auf den Senat zur Abfassung seiner Einwendungen ausgeübt wurde, und die anschließende, praktisch sofortige Zurückweisung dieser Einwendungen, vorne S. 121 f.

Notwendigkeit: ob nämlich privater Rundfunk die öffentliche Funktion, an der Meinungsbildung in der demokratischen Ordnung mitzuwirken, besser oder in ähnlich brauchbarer Weise wie der bisher in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betriebene Rundfunk erfüllen kann, erscheint höchst zweifelhaft, jedenfalls aber keineswegs sichergestellt.¹²⁾ Zudem war aber zu dem Zeitpunkt, als mehrere CSU-Abgeordnete die baldige Zulassung privaten Rundfunks in Aussicht stellten, auch diese Frage mit ihrem Für und Wider noch nicht gründlich diskutiert worden. Mit dem VB "Rundfunkfreiheit" wurde so aus der Bevölkerung heraus der Anspruch geltend gemacht, daß die für die Entwicklung des demokratischen Gemeinwesens wichtigen Fragen der Organisation des Rundfunks erst nach einem breiten öffentlichen Kommunikationsprozeß entschieden werden. Das VB war gerade aus der Mißachtung der Forderung entstanden, daß wichtige Entscheidungen des Parlaments sich auf einen Konsens bei der Mehrheit der Bevölkerung stützen sollten. Denn eben dies war bei der Änderung des bay. Rundfunkgesetzes nicht geschehen, und die Ankündigungen von einigen Politikern ließen erwarten, daß dies auch bei der geplanten Einführung privaten Rundfunks nicht geschehen werde. Es handelte sich bei der Regelung der Rundfunkfrage durch die Mehrheit des bay. Landtages um einen konkreten Fall in der politischen Gegenwart, wie er von der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages in ihrem Schlußbericht abstrakt so beschrieben wurde: "... Auch die parlamentarische Repräsentation hat, einmal durch den Wahlakt zustande gekommen, eine gewisse Tendenz zur Ablösung von der

12) Auf die uferlosen Stellungnahmen und die Fülle der Literatur zur 1977 höchst aktuellen Frage des privaten Rundfunks kann hier nicht eingegangen werden; vgl. die grundlegenden Entscheidungen BVerfGE 12, 205 ff.; 31, 314 ff. sowie aus der Literatur jeweils mit weiteren Nachweisen: P.Lerche, Rundfunkmonopol. Zur Zulassung privater Fernsehveranstaltungen, 1970; W.Rudolf, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, 1971; Telekommunikationsbericht der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, 1976; W.Hoffmann-Riem, Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen, in: ZRP, Heft 12, Dez. 1976, S. 291 ff.

fortdauernden Bestätigung und Lebendigerhaltung der demokratischen Legitimation."¹³⁾ Gerade auch für einen solchen Fall stellte sich die Enquête-Kommission die Frage nach der Einfügung von VB und VE in das GG; sie fährt nämlich in ihrem Bericht im Anschluß an den oben geschilderten Befund fort: "Soll die demokratische Zurechnung hier über formal-organisatorische Zurechnung hinaus als realer politischer Prozeß der Rückbindung und Identifikation abgesichert und offengehalten werden, so stellt sich auch hier die Frage nach einer Verstärkung politischer Mitwirkungsmöglichkeiten, gegebenenfalls auch plebiszitärer Art..."¹⁴⁾ Nur mit Hilfe des in der bay. Verfassung vorhandenen Instituts VB konnte diese von der starken Parlamentsmehrheit wohl eher formal-organisatorisch auf den Wahlakt beschränkt verstandene Rückbindung als reale, inhaltlich-politische wieder hergestellt werden. Das verfassungsrechtliche Institut VB ermöglichte es so einer aktiven Öffentlichkeit, sich erfolgreich einzusetzen gerade für die Erhaltung einer Sphäre freier, kritischer Öffentlichkeit, für die ja die Unabhängigkeit des Rundfunks vom Einfluß des Staates ebenso wie vom Einfluß finanzkräftiger Einzelpersonen oder von einer Gruppe von maßgeblicher Bedeutung ist. Dabei griff die Kontrolle durch das VB erst ein, nachdem die Kontrollversuche der Parlamentsopposition und der öffentlichen Meinung fehlgeschlagen waren. Diese Wirkungsweise des Instituts VB macht den Charakter von Elementen direkter Demokratie als Komplementäreinrichtung, als Ergänzung zum repräsentativen System, deutlich. Man kann gleichsam von einer gewissen Subsidiarität von Instituten direkter Demokratie sprechen: sie kommen im parlamentarischen System in der Regel erst dann zur Anwendung, wenn die anderen Kontrollmöglichkeiten, über die Parlamentsopposition, über Parteien, Verbände und die öffentliche Meinung, versagen. Für gerade diesen Fall sollen VB und VE aber eben auch zur Ver-

13) Schlußbericht..., aaO. S. 12.

14) Schlußbericht..., aaO. S. 12.

fügung stehen. Aus diesem Charakter der Institute VB und VE als Komplementäreinrichtung zum repräsentativen System erklärt sich auch zum Teil die Tatsache, daß diese Institute nicht häufig oder regelmäßig genutzte Mittel sind, um Sachfragen durch Gesetz zu regeln.

Für das demokratische Selbstbewußtsein der Bürger stellte das VB "Rundfunkfreiheit" eine erhebliche Stärkung dar. Statt in politischer Apathie und Desinteresse zu verharren, wurde eine große Zahl von Bürgern in dieser wichtigen Sachfrage aktiv und engagierte sich, um die Unabhängigkeit des Rundfunks zu erhalten. Die Teilnahme an dem VB stellte in dieser, jedermann betreffenden Frage ein Stück Selbstbestimmung der Bürger dar. Die positive Erfahrung des erfolgreichen VB dürfte die allgemeine Partizipationsbereitschaft gestärkt haben.

Für die CSU-Mehrheit im bay. Landtag war das VB eine deutliche Mahnung, daß in der demokratischen Ordnung gerade eine Partei mit einer starken absoluten Mehrheit bei ihren Entscheidungen Rückhalt und Bestätigung in der Bevölkerung suchen und Bedenken, die sich in der Öffentlichkeit artikulieren, konstruktiv in den Entscheidungsprozeß aufnehmen sollte.

Für die Entwicklung der demokratischen Ordnung in Bayern stellt das VB "Rundfunkfreiheit" vor allem aus den drei oben auch schon genannten Gründen eine außerordentlich positive Erfahrung dar. Zum einen wegen des inhaltlichen Erfolgs, der Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, zum anderen wegen der wohl eingetretenen Stärkung der Partizipationsbereitschaft durch die positive Erfahrung der Teilnahme am VB, vor allem aber wegen des gegenüber einer starken Parlamentsmehrheit aus der Bevölkerung heraus deutlich gemachten Anspruchs darauf, daß in einer inhaltlichen und nicht bloß formal verstandenen Demokratie wichtige Entscheidungen auf der Grundlage eines öffentlichen Kommunikationsprozesses entschieden werden sollten, nicht aber von der Parlamentsmehrheit mög-

lichst rasch und ohne viel Aufhebens "durchgezogen" werden sollten.

Interessant ist noch beim VB "Rundfunkfreiheit" in Bayern, daß bereits das VB zum gewünschten Erfolg führte. Zwar hatte der Landtag, dem das VB vorgelegt werden mußte, dieses zunächst für nicht rechtsgültig erklärt, dann aber eingelenkt und selbst ein dem VB-Entwurf inhaltlich entsprechendes Landtags-Gesetz mit der erforderlichen verfassungsändernden Mehrheit beschlossen.¹⁵⁾ Damit hatte das VB praktisch sein Ziel erreicht. Zu einem VE über das vom Landtag beschlossene Gesetz kam es dann nur noch deshalb, weil nach Art. 75 Abs. 2 S. 2 Verf.Bay. alle vom Landtag beschlossenen Verfassungsänderungen in einem obligatorischen VE dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Entscheidungsscharakter trug dieser VE dann aber nicht mehr, nachdem sich die das VB tragenden Gruppen und Einzelpersonen und alle Parteien für die nunmehr vom Landtag beschlossene Verfassungsänderung ausgesprochen hatten.¹⁶⁾ Angesichts dieser Lage lassen sich aus der recht niedrigen Beteiligung von 23,4 % beim VE keine Rückschlüsse über die wahre Bedeutung des VB und des VE zur Frage der Rundfunkfreiheit ziehen.¹⁷⁾ Wichtig ist es, um Funktion und Bedeutung von Elementen direkter Demokratie richtig erfassen zu können, gerade die eher indirekte Wirkung eines VB, also ohne daß es letztlich zu einer Entscheidung in einem VE kommt, mit in den Blick zu nehmen. Sie ist

15) Zu den Einzelheiten vgl. vorne S.128 ff.

16) Die Stuttgarter Nachrichten schrieben denn auch bereits vor dem VE, daß der VE in dieser Lage "nur noch Formsache" sei; Ausgabe vom 29. Juni 1973; vgl. auch vorne S.139.

17) So aber K.Stern, der die Beteiligungszahl beim VE über den Rundfunkartikel in Bayern und die niedrige Beteiligungsziffer an einer VA in der Schweiz in jüngerer Vergangenheit ohne deren Hintergründe heranzieht, um daraus zu folgern, daß dies "keine ermutigenden Zeichen, eher Ausdruck einer 'Fauteuil-Demokratie'" seien. Verfassung und Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Krefeld 1973, S. 23.

nämlich eine charakteristische Wirkungsweise von Elementen direkter Demokratie, wie sie auch in der Schweiz bei den VB zur Sozialgesetzgebung oder in Italien jünstens beim VB zur Aufhebung der Strafvorschriften bei Schwangerschaftsabbruch¹⁸⁾ zu beobachten war: die Durchführung eines VB stellt eine Initialzündung dar für den Gesetzgeber, sich mit dem im VB angeschnittenen Fragenkomplex zu beschäftigen. Soweit das Anliegen des VB gerechtfertigt erscheint, kommt die Parlamentsmehrheit den Initianten entgegen, und das Parlament beschließt eine dem VB-Entwurf entsprechende gesetzliche Regelung. Dadurch soll ein VE vermieden werden.¹⁹⁾ Die Durchführung eines VE mit einer Abstimmungskampagne verursacht nämlich Kosten und Zeit nicht nur für die Initianten und die sie unterstützenden Gruppen, sondern auch bei den ablehnenden Gruppen. Überdies kann es für die Parlamentsmehrheit, falls sie dem Anliegen des VB ablehnend gegenübersteht, im VE in dieser Sachfrage eine unangenehme Abstimmungsniederlage geben. Es gibt in den untersuchten Ländern nur wenige VB, die durch diese "indirekte Wirkung", also ohne daß es zu einem VE kam, nicht mindestens zu einem Teilerfolg hinsichtlich des mit dem VB angestrebten Zieles kamen. Eine solche "indirekte Wirkung" eines VB taucht in den Abstimmungsstatistiken nicht auf.

Neben diesen Fällen, in denen ein VB bereits zum Erfolg führte und so ein VE entfiel, gibt es noch eine schlecht zu erfassende "Dunkelziffer" von Fällen, in denen es gar nicht erst

18) Vgl. dazu vorne S. 212 ff. und 195 ff.

19) Beschließt das Parlament das im VB angestrebte Gesetz, entfällt nach allen hier untersuchten Regelungen von VB und VE in den verschiedenen Ländern der VE. Daß sich nach den Verfassungen etwa der Schweiz und auch der von Bayern an eine durch ein VB initiierte, vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung ein obligatorischer VE anschließt, entkräftet diesen Gedankenzusammenhang nicht; denn dieser obligatorische VE hat dann keinen Entscheidungscharakter mehr mit der für die Parlamentsmehrheit unangenehmen Aussicht auf eine Abstimmungsniederlage, wenn das Parlament zuvor ein dem VB-Entwurf entsprechendes Gesetz beschlossen hat.

zur Durchführung eines VB kam.²⁰⁾ Schon im Vorfeld der Durchführung eines VB, im Zulassungsverfahren, kommt es häufig zu Kontakten zwischen Initianten eines VB und Vertretern der Regierungsbürokratie und des Parlaments. Bereits die Aussicht auf ein VB bringt so vielfach die Dinge in Bewegung. Jüngstes Beispiel dafür ist die Entwicklung in der Frage der Lernmittelfreiheit in Bayern: Der Deutsche Familienverband - Bund der Kinderreichen - Landesverband Bayern erwog 1976 als Reaktion auf einschneidende Sparmaßnahmen, die die Lernmittelfreiheit und die kostenfreie Anfahrt der Kinder zur Schule einschränkten, ein VB durchzuführen.²¹⁾ Ziel des VB sollte sein, die Lernmittel- und Schulweg-Kostenfreiheit in der bay. Verfassung zu verankern. Damit sollte vermieden werden, daß bei künftigen finanziellen Engpässen die Lernmittelfreiheit wieder eingeschränkt oder beseitigt werde. Der Verfassungsartikel sollte so ein Stück Chancengleichheit herstellen: Eltern sollten bei der Entscheidung, ihr Kind auf eine weiterführende Schule zu schicken, sicher sein können, daß sie im Bereich der Lernmittel keine finanziellen Belastungen zu tragen hätten.²²⁾ Schon während der Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag - erforderlich 25.000 Unterschriften - fanden Kontakte zwischen Mitgliedern des Deutschen Familienverbandes und führenden Parla-

20) Vgl. dazu die statistische Übersicht bei R.Schiffers, der für die Weimarer Republik und die Länder des Reiches auch die lediglich geplanten bzw. erwogenen VB zu sammeln versucht hat, die die Zahl der tatsächlich durchgeführten VB weit übersteigt. Inwieweit auf die Durchführung der geplanten VB verzichtet wurde, weil sich schon gewisse Teilerfolge gezeigt haben, untersucht R.Schiffers allerdings nicht, aaO, S. 244.

21) Vgl. dazu und zum Folgenden die Zeitschrift "Die Familie", Sept. 1976, S. 26, sowie "Der Spiegel", Nr. 41, 30. Jahrgang, 4. Oktober 1976, S. 38 ff.

22) Nach Ansicht der Initiatoren entspricht dies auch dem Art. 132 Verf.Bay.: "Für den Aufbau des Schulwesens ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlagen, seine Neigung, seine Leistung und seine innere Berufung maßgebend, nicht aber die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung der Eltern."

mentariern statt.²³⁾ Die drastischen Sparmaßnahmen wurden dann bereits zu einem geringen Teil im Verordnungswege wieder rückgängig gemacht. Nachdem 60.000 Unterschriften beisammen waren, beriet die erweiterte Landesvorstandschafft des Bundes der Kinderreichen am 24./25.7.1976, "... ob zwischenzeitlich durch Parlament und Regierung unseren Forderungen im wesentlichen entsprochen und somit dem VB der Boden entzogen wurde".²⁴⁾ Dazu wurden der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CSU, Dr. Glück, und der SPD-Landtagsabgeordnete Hochleitner in der Sitzung des Deutschen Familienverbandes gehört. Nach eingehender Beratung beschloß der Landesverband des Deutschen Familienverbandes dann doch, den Zulassungsantrag für das VB einzureichen, vor allem aus der Erwägung, daß die bis zum Zeitpunkt der Sitzung bereits wieder erreichten Verbesserungen im Bereich der Lernmittelfreiheit nur im Verordnungswege und damit wieder leicht revidierbar erfolgt, nicht aber durch Gesetz beschlossen, geschweige denn in der Verfassung verankert worden seien. Die Durchführung des VB sollte durch das gegründete "Landesbürgerkomitee Lernmittel- und Schulwegkostenfreiheit" erfolgen.

Gleichwohl wird es nicht zur Durchführung dieses VB kommen: Am 12. Januar 1977 beschloß nämlich die CSU-Landtags-Fraktion, daß Eltern schulpflichtiger Kinder im nächsten Schuljahr kein Geld für Lernmittel und für Bus- oder Zugfahrten zur Schule bezahlen müssen.²⁵⁾ Da nach diesem förmlichen Beschluß der CSU-Fraktion davon auszugehen ist, daß dieser

23) Am 15.7.1976 richtete etwa der CSU-Fraktionsvorsitzende im bay. Landtag, Gustl Lang, ein siebenseitiges Schreiben an den Deutschen Familienverband.

24) So der Bericht in "Die Familie", aaO, S. 26.

25) Mittlerweile hatte sich auch die SPD für das VB ausgesprochen; vgl. FR vom 13. Januar 1977. Im Artikel "Lernmittelfreiheit in Bayern" heißt es dort: "...Mit diesem Beschluß kommt die CSU-Landtagsfraktion einem Vorhaben der SPD zuvor, die gemeinsam mit dem Deutschen Familienverband in Bayern durch ein VB Gratisschulbuch und -busfahrt in der Verfassung des Freistaates verankern will..."

Beschluß in die Tat umgesetzt werden wird, wozu die CSU-Fraktion angesichts ihrer Parlamentsmehrheit von über 60 Prozent auch in der Lage ist, hat dieses VB bereits im Zulassungsverfahren sein inhaltliches Ziel erreicht. Die Weiterverfolgung erübrigt sich daher. Dieses bereits im Zulassungsverfahren erfolgreiche VB taucht natürlich in keiner Abstimmungsstatistik auf, ein Erfolg wird nicht positiv auf dem Konto der Beurteilung von Elementen direkter Demokratie verbucht.

Dennoch war dieses eingeleitete VB mit seinem Erfolg von beachtlicher Bedeutung. Immerhin realisiert die "Lernmittel- und Schulwegkostenfreiheit" ein gutes Stück Chancengleichheit für die Kinder gerade von wirtschaftlich schwachen und kinderreichen Familien. Daß das Institut VB gerade diesen minderprivilegierten, kaum organisierbaren und so gut wie nicht konfliktfähigen Personengruppen eine Chance eröffnete, wirksam ihre Interessen zu vertreten, ist eine außerordentlich positive Erfahrung mit diesem Element direkter Demokratie: Für die Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung, für die Erhöhung ihrer Integrationsfähigkeit ist es bedeutsam, daß gerade nicht organisationsfähige Gruppen ihre Interessen mit Aussicht auf Gehör in den politischen Prozeß einbringen können.

So sind die bisherigen Erfahrungen mit VB und VE in der Bundesrepublik zwar sehr gering, aber insbesondere in Hinblick auf das VB "Rundfunkfreiheit" durchaus ermutigend. Das VB "Rundfunkfreiheit" ist ein Beispiel dafür, in welcher Weise die in der Gegenwart bei vielen Bürgern festzustellende gesteigerte Partizipationsbereitschaft sich im Rahmen des verfassungsrechtlichen Instituts VB durch Teilnahme an staatlichen Entscheidungen entfalten konnte.

In der Zukunft wird mit einer verstärkten Nutzung der in den Bundesländern zumeist bereits vorhandenen Institute VB und VE zu rechnen sein. So wird etwa in Nordrhein-Westfalen ein VB gegen die Einführung der sog. kooperativen Schule,

in Baden-Württemberg von der "Arbeitsgemeinschaft Volksbegehren" ein VB mit dem Ziel eines fünfjährigen Bau- und Betriebsstops für Kernkraftwerke erwogen.²⁶⁾

2. Die Einfügung von Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassung des Landes Baden-Württemberg im Jahre 1974

Zwar nicht zu den Erfahrungen im eigentlichen Sinne gehörend, aber gleichwohl wichtig zur Beurteilung der Frage nach der Einfügung der Institute VB und VE ins GG sind zum einen die 1974 erfolgte Verankerung von VB und VE in der Landesverfassung von Baden-Württemberg²⁷⁾ und zum anderen der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages vom 9.12.1976.²⁸⁾ Im Landtag B.-W. kam es auf den Initiativentwurf der SPD zur Einfügung von VB und VE in die Landesverfassung²⁹⁾ zu einer recht ausführlichen Diskussion des Für und Wider.³⁰⁾ Nachdem die CDU-Fraktion dann einen eigenen Initiativgesetzentwurf eingebracht hatte³¹⁾, kam es nach intensiven Ausschußberatungen zu einem Kompro-

26) Vgl. BZ vom 18. Juni 1977 "Ziel ist ein VB"; BZ vom 2. März 1977 "Ziel: Baustop für KKW" und BZ vom 21.3.77 "Aktion mit abgegrenztem Ziel: Pause durch VB". Neben einem befristeten Bau- und Betriebsstop für Kernkraftwerke soll in dem angestrebten Gesetz auch die Förderung alternativer Energiequellen und energiesparende Maßnahmen geregelt werden.

27) Durch Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 16. Mai 1974 (GBl. S. 186).

28) Deutscher BT 7. WP, Drucks. 7/5924; dazu sogleich unten unter Nr. 3.

29) Drucks. 6/1115, LT von B.-W., 6. WP.

30) In der 16. Sitzung des Landtages von B.-W. am 15. Februar 1973, 6. WP. Protokollband S. 807 ff.- Die Landesregierung hatte die anderen Länder nach ihren Erfahrungen mit VB und VE befragt, Ministerpräsident Filbinger berichtet darüber in der Debatte, vgl. aaO, S. 812 f.

31) Drucks. 6/2521.

miß³²⁾, der vom Landtag Baden-Württemberg am 9. Mai 1974 einstimmig angenommen wurde.³³⁾ In der Beratung des Landtages wurden noch einmal wesentliche Gesichtspunkte für die Einführung von VB und VE genannt. Der Abg. Dr. Geisel (SPD) meinte: "Die generelle Einführung des VB soll der politischen Mündigkeit des Bürgers in diesem Lande Rechnung tragen..."³⁴⁾ Die Leitlinien der CDU bei den Beratungen erläuterte noch einmal der CDU-Abgeordnete Dr. Volz: Die Verfassung sei reformbedürftig, "weil die jetzt noch geltende Fassung dem Wähler, dem Bürger, kein Initiativrecht einräumt". Zum zweiten war für die CDU maßgebend, "daß das VB eine stärkere Mitwirkung des Bürgers am politischen Entscheidungsprozeß herbeiführen müsse".³⁵⁾ Der Abg. Dr. Hoffmann (FDP/DVP) sprach davon, daß der Entwurf "ein Schritt zu mehr Demokratie ist".³⁶⁾ Man wies darauf hin, daß mit den Instituten VB und VE dem Bürger ein Mittel zur Artikulierung³⁷⁾ gegeben wird, "für den Fall, daß das parlamentarische Willensbildungsverfahren vielleicht zu schwerfällig ist oder nicht sensibel genug auf soziale Bewegungen in der Bevölkerung reagiert..."³⁸⁾ So sah man allgemein VB und VE als ein Mittel der Ergänzung des repräsentativen Systems, das freilich "kein Mittel der Tagespolitik" sein werde.³⁹⁾ Ebenfalls wurde auf die Eignung von VB und VE als "ein sehr gutes Mittel der Kontrolle aber auch der Korrektur..."⁴⁰⁾ hingewiesen. Insgesamt war man der Auffassung, eine ausgewogene Regelung geschaffen zu haben ⁴¹⁾, die keine Möglich-

32) Vgl. den schriftlichen Bericht über die Beratungen des Ständigen Ausschusses, in Verhandlungen des LT von B.-W., 6. WP, Protokollband III, S. 3486 f. und den Antrag des Ständigen Ausschusses, Drucks. 6/4828.

33) Verhandlungen des LT, aaO, S. 3451 ff., 3456.

34) So der Abg. Dr. Geisel (SPD), aaO, S. 3451.

35) AaO, S. 3453.

36) AaO, S. 3454.

37) In diesem Sinne der Abg. Dr. Geisel (SPD), aaO, S. 3451.

38) So der Abg. Dr. Volz (CDU), aaO, S. 3453.

39) So die Abg. Dr. Geisel (SPD) und Dr. Volz (CDU), aaO, S. 3451, 3453.

40) Abg. Dr. Geisel (SPD), aaO, S. 3451.

41) So der Abg. Dr. Volz (CDU), aaO, S. 3453, der dies mit den sogleich unten im Text zitierten Worten begründete.

keit des Mißbrauchs offen läßt: "Wir haben dafür gesorgt, daß diese Volksgesetzgebung nicht durch Demagogen mißbraucht werden kann, denn wir glauben, daß eine Materie nur dann im Rahmen des VE Erfolg haben kann, wenn sie ein gesamtpolitisches, ein gesamtgesellschaftliches Anliegen ist; nur dann sind (meines Erachtens) die Bemühungen im Rahmen der Volksgesetzgebung von Erfolg gekrönt."⁴²⁾

Die Regelung von VB und VE in der LV von B.-W. ist insgesamt in der Tat gut gelungen.⁴³⁾ Sie vermeidet Mängel, wie sie die Regelungen der WRV enthalten hatten. Insofern könnte diese Regelung beispielhaft sein für eine Regelung von VB und VE im GG. Allerdings könnte man sich fragen, ob das Quorum für ein VB mit einem Erfordernis von Unterschriften von einem Sechstel der Wahlberechtigten, also 18 Prozent, nicht etwas zu hoch gegriffen ist und zu prohibitiv wirkt. Ein Quorum von 10 Prozent wie etwa in Art. 74 Abs. 1 Verf.Bay wirkt weniger hemmend auf Initiativen aus der Bevölkerung und scheint andererseits hoch genug, um völlig unsinnige oder ausschließlich partikuläre Interessen verfolgende VB aussichtslos zu machen oder, wenn sie gleichwohl initiiert werden, scheitern zu lassen.⁴⁴⁾ Die Regelung der Mehrheiten für den VE bei einfachen Gesetzen in Art. 60 Abs. 5 LV B.-W. ist ausgewogen und gut durchdacht: es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, das Gesetz ist aber nur dann beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimm-

42) Für die Landesregierung bezeichnete Innenminister Schieß die Regelung als "sehr wohl ausgewogen", wies aber darauf hin, daß die CDU VB und VE schon bei Schaffung der Verfassung gewollt habe, aaO, S. 3455.

43) Vgl. Art. 59, 60, 64 Abs. 3 LV B.-W.

44) Die SPD-Fraktion hatte in ihrem Entwurf 10 Prozent vorgeschlagen, während die CDU-Fraktion zunächst sogar ein Fünftel für erforderlich gehalten hatte; vgl. zu dieser Frage auch O.Kalkbrenner, der für die bay. Verfassung die Herabsetzung des Quorums für ein VB noch unter 10 % vorschlägt. Bewährung und Reformbedürftigkeit unserer Verfassung, in: Bay.VwBl. 1972, S. 5 ff., insbes. S. 8, 9.

berechtigten zustimmt. Damit sind die Mängel des Art. 75 WRV vermieden, der dazu führte, daß die Gegner eines VB sich nicht an einem VE beteiligten, um zu verhindern, daß die erforderliche Beteiligung von 50 % erreicht wurde, was dann dazu führte, daß praktisch 50 % der Stimmberechtigten in fast öffentlicher Abstimmung zustimmen mußten, damit ein VB im VE erfolgreich war.⁴⁵⁾ Nach der Regelung in Art. 60 Abs. 5 LV B.-W. werden sich auch die Gegner am VE beteiligen, weil es kein Beteiligungsminimum gibt, bei dessen Nicht-Erreichung der VE scheitern würde. Auf der anderen Seite sichert das Zustimmungserfordernis von einem Drittel der Stimmberechtigten, daß ein Gesetz nur dann im VE beschlossen wird, wenn eine zahlenmäßig für die Legitimation hinreichend große Zahl von Bürgern dafür stimmt.⁴⁶⁾ Die Regelung der vom VB und VE ausgenommenen Materien ist in Art. 60 Abs. 6 LV B.-W. ebenfalls klar gefaßt: "Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine VA statt." Da auch die übrigen Bestimmungen ausgewogen sind, wurde so 1974 insgesamt eine gelungene Regelung von VB und VE in die LV B.-W. eingefügt, die durchaus beispielhaft sein kann für eine entsprechende in das GG aufzunehmende Regelung.

45) Vgl. dazu vorne S. 78 und 258 ff.

46) Da es meist zu einem kontroversen Abstimmungskampf bei einem VE kommen dürfte, werden die 33 Prozent Ja-Stimmen wohl nur dann erreicht, wenn sich mehr als 50 Prozent am VE beteiligen. Der den 33 % Ja-Stimmen gegenüberüberstehende Nein-Stimmen-Anteil wäre dann 17 %.

Fünfter Teil

Schluß

In einer Auseinandersetzung mit dem Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages soll nun eine abschließende Aktualisierung des Themas versucht werden. Die Enquête-Kommission hat sich im Rahmen des Themas "Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger" auch mit dem Problemkreis "VB, VE und Volksbefragung" auseinandergesetzt. Diesen Fragenkomplex hat die Kommission aus folgendem Blickwinkel untersucht: "Die Diskussion über die Zweckmäßigkeit einer Verstärkung des plebiszitären Elements im GG wurde von der Kommission unter der Voraussetzung geführt, daß dadurch das repräsentativ-parlamentarische System keinesfalls geschwächt werden dürfe, sondern vielmehr eine Stabilisierung erfahren müsse."¹⁾ Weiter wollte die Kommission vermeiden, "...daß die politischen Parteien innerhalb des demokratischen-politischen Prozesses geschwächt werden".²⁾ Dieser Ausgangspunkt, eine Schwächung der Parteien zu vermeiden, kann allerdings die Gefahr in sich bergen, die Erfassung der Gesamtbedeutung der Institute VB und VE zu erschweren. Die Nutzung von Elementen direkter Demokratie kann nämlich eine wesentliche Ursache in der Schwäche der Parteien selbst haben und diese offenbaren. Sie kann aber gerade zu einer Stärkung der Parteien führen, wenn diese als Erfahrung aus einem VB sich dann mehr als zuvor bemühen, die Interessen und Bedürfnisse der Basis aufzunehmen und in den politischen Prozeß einzubringen.

Die Kommission beobachtet, daß "auch die parlamentarische Repräsentation ... eine gewisse Tendenz zur Ablösung von der fortdauernden Bestätigung und Lebendigerhaltung der demokratischen Legitimation" hat. Gerade daraus stellt sich die Kom-

1) Schlußbericht, aa0, S. 13, Ziff. 3.1.

2) Schlußbericht, aa0, S. 12, Ziff. 2.3.

mission "die Frage nach einer Verstärkung politischer Mitwirkungsmöglichkeiten, gegebenenfalls auch plebiszitärer Art".³⁾ Weiterhin kann nach Ansicht der Kommission "nicht übersehen werden, daß die politischen Parteien ... der für solche Machtgebilde typischen Tendenz zur Oligarchisierung und damit zur Umdeutung ihrer Mittlerfunktion in eine eigene, sich selbst tragende politische Entscheidungsmacht unterliegen". Auch hieraus stellt sich für die Kommission die Frage "verstärkter Einflußmöglichkeiten der Bürger als Gegengewicht".⁴⁾

Im Ergebnis kommt die Kommission allerdings zu einer Ablehnung der Einfügung der Institute VB und VE ins GG, und zwar mit folgenden Worten: "Aus allen diesen Gründen setzte sich in der Kommission die Überzeugung durch, daß Volksbefragung, VB und VE und andere Formen der Volksinitiative keine geeigneten Instrumente seien, die Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu verstärken."⁵⁾ Das Ergebnis der Kommission ist zitiert, um zu verdeutlichen, daß die hier wie auch häufig im Text verwendeten Begriffe "VB" bzw. "Volksinitiative" den Eindruck erwecken, als habe sich die Kommission inhaltlich auch mit der Frage des VB, also der Herbeiführung eines VE durch eine Volksinitiative auseinandergesetzt. Das ist aber gar nicht der Fall: In dem Abschnitt "Die Antragsbefugnis für VE und Volksbefragung" untersucht die Kommission nämlich nur drei Wege der Herbeiführung eines VE: auf Initiative des Parlaments, der Regierung und auf Initiative einer Parlamentsmehrheit.⁶⁾ Den Weg der Herbeiführung eines VE durch eine

3) Schlußbericht, aa0, S. 12, Ziff. 2.5.

4) " aa0, S. 12, Ziff. 2.4.

5) " aa0, S. 14, Ziff. 3.4. Unterstreichung vom Verf. - Die Erwägungen der Berichterstatter H.Meyer und T.Oppermann der Staatsrechtslehrertagung 1974 in Bielefeld, die eine Einführung von VB und VE vorgeschlagen haben, sind an jeweiliger Stelle in die Untersuchung eingebracht worden.

6) Schlußbericht, aa0, S. 14, Ziff. 3.3.3.

Initiative aus dem Volke, nämlich ein VB, untersucht die Kommission nicht.

Bei der Untersuchung der Zweckmäßigkeit einer Einfügung von Elementen direkter Demokratie in das GG bezieht sich die Kommission auf Erfahrungen mit VB und VE aus der Zeit der Weimarer Republik. Ohne nähere Aufschlüsselung und Konkretisierung spricht sie davon, daß die Erfahrungen "wenig ermutigend" bzw. "ungut" gewesen seien.⁷⁾ Ganz allgemein meint die Kommission zu den bisherigen Erfahrungen: "Plebiszitäre Komponenten der Demokratie bieten, außerhalb noch überschaubarer Verhältnisse und ohne die tragende Kraft einer entsprechenden politischen Tradition praktiziert, nach aller Erfahrung Demagogen einen weiten Aktionsspielraum."⁸⁾ Diese Befürchtung der Kommission hat sich bei der hier durchgeführten Untersuchung aber nicht bestätigt; weder die Erfahrungen in der Weimarer Republik und noch weniger die jüngsten Erfahrungen in Österreich, in der Schweiz, in Italien sowie in deutschen Bundesländern ergeben einen Mißbrauch der Institute VB und VE durch Demagogen. Schon die Zielrichtung von VB und VE auf den Beschluß oder die Änderung oder die Aufhebung einer konkreten gesetzlichen Regelung erschwert vielmehr den Mißbrauch dieser Institute durch Demagogen nicht unerheblich.⁹⁾ Will man die Erfahrungen der Weimarer Republik heranziehen, so läßt sich sagen, daß Wahlen und Wahlkämpfe mit ihrer stärkeren emotionellen Fixierung auf Personen Demagogen einen weit größeren Spielraum eröffnen, als die Durchführung von VB und Abstimmungskämpfen bei VE. Im übrigen sollte der mündige Staatsbürger in der Demokratie auch bei Wahlen nicht nur zwischen Personalalternativen, sondern auch zwischen konträren Parteiprogrammalternativen entscheiden. Traut man ihm die Beurteilung unterschied-

7) Schlußbericht, aaO, S. 13, Ziff. 3.1. sowie S.13, Ziff. 3.3.1.

8) Schlußbericht, aaO, S. 13, Ziff. 3.3.1.

9) Bezeichnenderweise strebte das einzige VB in der Weimarer Republik, das zu Agitation und Demagogie benutzt werden sollte, gar kein "Gesetz" an und hätte daher eigentlich vom zuständigen Innenminister gar nicht zugelassen werden sollen; vgl. dazu vorne S. 268.

licher Parteiprogramme mit zahlreichen jeweils konträren Einzelprogrammpunkten zu, muß man ihm aber auch die Entscheidung einer einzelnen konkreten Sachfrage in einem VE zutrauen, ohne daß er gleich völlig hilflos irgendwelchen Demagogen ausgesetzt wird.¹⁰⁾

Erfahrungen in der Schweiz und in deutschen Bundesländern zieht die Kommission nicht heran, weil sie nach ihrer Ansicht zu unterschiedlich seien, als daß sie verallgemeinert werden könnten. Gleichwohl meint die Kommission zu den Erfahrungen der Schweiz: "In der Schweiz wird die Praxis der Gesetzgebung und der Gesetzesbestätigung durch VE ... in jüngerer Zeit deutlich zurückhaltend beurteilt. Es hat sich gezeigt, daß eine häufige Aufrufung des Volkes ... politisch dringend gebotene Maßnahmen oder Innovationen allzu lange hinauszögern, wenn nicht überhaupt aussichtslos machen kann."¹¹⁾ Zu dieser Argumentation der Kommission muß gesagt werden, daß es in der Schweiz bis heute die Möglichkeit zur Gesetzesinitiative und zur Gesetzgebung durch das Volk gar nicht gibt. In der Schweizer Bundesverfassung ist neben dem Referendum, mit dem vom Parlament beschlossene Gesetze aufgehoben werden können, bisher nur die Verfassungsinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung vorhanden.

10) Es sei denn, man sieht die Auslieferung des Bürgers an Agitation und Demagogie für Wahlen und VE unterschiedlich, wie etwa K.Tipke: "Die Folgen einer zügellosen Agitation, die auf die Wahrheit keine Rücksicht nimmt, kann der Bürger beim VE auch nicht - wie das oft bei Wahlen der Fall ist - dadurch ausgleichen, daß er die Person des Kandidaten meist instinktiv richtig bewertet, denn beim VE gibt es keine Kandidaten, sondern nur die Entscheidung über eine vorgelegte Frage. Die Masse ist dann also gezwungen, diese Frage nur nach dem Gefühl zu entscheiden, und zwar nach einem recht elementaren Gefühl wie: hier die Guten - hier die Bösen ...", aa0, S. 93. - Warum die "Masse" bei Wahlen nach dem Instinkt richtig entscheiden soll, bei VE aber nach dem Gefühl zwischen "Guten und Bösen" die falsche Entscheidung treffen soll, ist schlechthin unverständlich.

11) Schlußbericht, aa0, S. 13, Ziff. 3.2.

Allenfalls könnte man daher von einer Praxis der Verfassungsgesetzgebung durch das Volk in der Schweiz sprechen. Diese Praxis wird allerdings nicht so zurückhaltend beurteilt: so hat z.B. die Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung eben gerade die Einführung der Gesetzesinitiative vorgeschlagen hat.¹²⁾ Das vor allem auch deshalb, weil die bisher in der Schweizer Bundesverfassung vorhandene Verfassungsinitiative keine Maßnahmen oder Innovationen hinauszögernde Wirkung hatte, sondern vielmehr als Initialzündung oder Akzelerator für Reformen wirkte und in jüngster Zeit zur Geltendmachung von Minderheitsinteressen oder auch von Allgemeininteressen genutzt werden konnte, die auf andere Weise im politischen Willensbildungsprozeß nicht zur Geltung gekommen sind.

Weiter befürchtet die Kommission, daß Elemente direkter Demokratie geeignet seien, "die Entscheidung politischer Fragen zu entrationalisieren ... und die Konfrontation politischer und gesellschaftlicher Kräfte zu verschärfen". Nach Ansicht der Kommission ist "eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an politischen Sachentscheidungen nur sinnvoll ..., wo die Sachfragen für den Bürger noch überschaubar und damit beurteilbar seien. Das trifft indes heute nicht einmal mehr für alle Angelegenheiten der Kommunen, geschweige denn, sieht man von wenigen politischen Grundsatzfragen ab, für die Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu."¹³⁾ Aber gerade die Einschränkung, die die Kommission macht, nämlich die politischen Grundsatzfragen, die sie offenbar für überschaubar hält und damit für vom Bürger entscheidbar, stellen einen wesentlichen Bereich dar, in dem die Institute VB und VE Bedeutung erlangen können; eben diesen Bereich aber, in dem nach Auffassung der Kommission eine Teilnahme der Bürger an staatlichen Entscheidungen in Frage kommt, meint die Kommission im Falle einer Einfügung von Ele-

12) Vgl. dazu vorne S. 238 f.

13) Schlußbericht, aaO, S. 14, Ziff. 3.3.2.

menten direkter Demokratie in das GG noch weiter einschränken zu müssen: außer den üblicher- und auch sinnvollerweise vom VB und VE ausgenommenen Gegenständen, Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und Haushaltsgesetze, will die Kommission weiterhin ausschließen: Grundgesetzänderungen, Verteidigungsgesetze, völkerrechtliche Verträge, Entwicklungshilfe.¹⁴⁾

Diese Begrenzung der einer Regelung durch VB und VE zugänglichen Gegenstände erscheint weder erforderlich noch zweckmäßig. Die Befürchtungen der Kommission, dies alles von einer Entscheidung durch die Bürger ausschließen zu müssen, offenbaren ein geringes Vertrauen in den Menschen und Staatsbürger. Der Ausschluß von Grundgesetzänderungen vom VE widerspricht der alten demokratischen Forderung und demokratischen Tradition, daß die Menschen sich die Grundordnung, mit der sie das Leben in ihrem Gemeinwesen regeln, selbst geben¹⁵⁾, was auch einschließt, daß sie selbst über Änderungen dieser Grundordnung beschließen.¹⁶⁾ Die hier durchgeführte Untersuchung der bis in die Gegenwart auch mit dem Recht zur Verfassungsänderung durch VE gemachten Erfahrungen läßt die Befürchtungen der Kommission, Grundgesetzänderungen von der Entscheidung durch das Volk ausschließen zu müssen, als unbegründet erscheinen.

Der von der Kommission für erforderlich gehaltene Ausschluß von Verteidigungsgesetzen von einem VE wirft folgende Frage dringend auf: Was soll man von der Selbstverteidigungsbereitschaft eines Volkes halten, von dessen Bürgern man er-

14) Schlußbericht, aaO, S. 13, Ziff. 3.3.2.

15) Vgl. dazu M.Abelein, der für die deutschen Landesverfassungen beklagt: "Auch bei gebührender Würdigung aller gegen eine plebiszitäre Mitwirkung sprechenden Argumente kann es daher nicht restlos befriedigen, daß nur die Verfassungen von Bay., Bre., Hes., NRW und Rhld.-Pf. sowie die aufgelösten Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern durch VA angenommen wurden." - AaO, S. 190.

16) In die LV B.-W. wurde 1974 vom Landtag ganz bewußt auch das Recht zur Verfassungsänderung durch VB und VE aufgenommen, vgl. dazu den Abg. Dr. Geisel (SPD), in Verhandlungen des Landtages B.-W., 54. Sitzung vom 9. Mai 1974, S. 3452.

wartet, daß sie mit der Waffe in der Hand ihr Leben für ihr Land einsetzen, denen man aber nicht zutrauen kann, den Sinn von Verteidigungspolitik zu erkennen, und denen man daher verwehren muß, über Verteidigungsgesetze zu entscheiden? Derjenige, der sein Leben einsetzen soll, für die Verteidigung seines Landes - und das sind dann alle Bürger -, wird dies nur tun, wenn er entweder dazu gezwungen wird¹⁷⁾ oder den Sinn der Verteidigung einsieht. Sieht er aber den Sinn der Verteidigung ein, wird er auch über Verteidigungsgesetze entscheiden können.¹⁸⁾

Ähnliches gilt für völkerrechtliche Verträge und Gesetze über Entwicklungshilfe: Es ist nicht möglich, dauerhafte Beziehungen zu anderen Völkern zu entwickeln, wenn die Mehrheit der Bevölkerung in einem Lande dagegen ist. Die erst kürzlich durchgeführten VA in England, Dänemark und Norwegen, die ein Ja zum EG-Beitritt dieser Länder erbrachten, haben als jüngste Beispiele gezeigt, daß die Völker dieser Länder durchaus in der Lage waren, sich für zukunftsweisende Perspektiven zu entscheiden. Zahlreiche Befürchtungen wurden durch die Ergebnisse der VA als grundlos erwiesen.¹⁹⁾ Die VA haben den Weg einer Annäherung dieser Länder an Europa in vieler Hinsicht und in bedeutender Weise geebnet.

17) Eine Möglichkeit, die für eine demokratische Ordnung ausscheidet.

18) Die anerkannt gute Verteidigungsbereitschaft der Schweiz beruht auf der Einsicht und dem Verteidigungswillen der Schweizer Bürger. Sie ist durch die Volksrechte in keiner Weise verringert worden.

19) Die Befürchtung, die K.Stern vor der VA in England geäußert hat, offenbart eine erschreckende Vorstellung, die bei ihm vom Bürger in einem demokratischen Staat besteht: "... Da kann es nämlich darauf hinauslaufen: Wir gehen nicht nach Europa, weil das Preiserhöhungen zur Folge haben oder - noch einfacher gesagt - weil es uns unsere Teepause nehmen würde." In VVDStRL Bd. 33, 1974, S. 169. T.Oppermann wirft die Frage auf, ob eine VA nicht in einer solchen Situation der optimale Konfliktregelungsmechanismus ist, und weist auf deren befriedigende Funktionen; in VVDStRL Bd. 33, S. 180. - H.Meyer ist der Ansicht, daß die Ostpolitik der sozialliberalen Regierung vernünftigerweise einer VA hätte unterworfen werden sollen, ebenda, S. 174.

Es soll hier im übrigen aber nicht verkannt werden, daß die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Staaten in der Gegenwart, die zunehmende internationale Verknüpfung von Politik, besonders auch das Zusammenwachsen der EG, Probleme auch für die Elemente direkter Demokratie in einem Staat mit sich bringen. Indes scheint dies keine gerade für Elemente direkter Demokratie spezifische Fragen, sondern allgemeine Probleme aufzuwerfen, die fast alle Bereiche national-staatlicher Politik und Existenz berühren.²⁰⁾

Die nach Ansicht der Kommission ebenfalls auszuschließenden Fragen der Entwicklungshilfe werden sich ebenfalls nicht lösen lassen, ohne daß die Bevölkerung die Entscheidungen trägt. Die Fragen, die im Bericht der Kommission mit dem Begriff "Entwicklungshilfe" bezeichnet sind, werden sich überdies in Zukunft zum Problem des Nord-Süd-Gefälles und der grundlegenden Beziehungen zwischen armen und reichen Ländern ausweiten. Die dann möglicherweise auf die reichen Länder zukommenden Einschränkungen werden alle Bürger treffen. Solche Probleme lassen sich dann nicht lösen, wenn diejenigen, die davon betroffen werden, nicht die Entscheidungen mittragen. Letztlich ist dies eine Frage der Informiertheit der Bürger, des ernsthaften Versuches, dem "mündigen Bürger" aus der bloßen Normativität zum tatsächlichen Sein zu verhelfen. Im übrigen zeigen die Ergebnisse der alljährlichen Spendenaktionen der Kirchen, daß viele Bürger durchaus bereit sind, beachtliche Summen für notleidende Völker und Gruppen aufzubringen.

20) Die in der Gegenwart zum Teil zu beobachtende Verminderung der Bedeutung des Gesetzgebers gegenüber der Exekutive etwa im Bereich der Planung wirkt z.B. auch auf die Bedeutung von Elementen direkter Demokratie ein, mit denen ein Gesetz angestrebt wird. Gleichwohl scheinen die auch hier auftretenden Probleme allgemeiner Natur und nicht spezifische Probleme von Elementen direkter Demokratie zu sein.

Angelegenheiten, wie sie die Kommission glaubt von einer Entscheidung durch VE ausnehmen zu sollen, sind in den hier untersuchten Ländern durchaus mit Hilfe von Elementen direkter Demokratie entschieden worden. In der Schweiz z.B. müssen alle Verfassungsänderungen einem obligatorischen VE unterworfen werden. Damit hat man keine negativen Erfahrungen gemacht. Schon ein Blick auf die Abstimmungsstatistik zeigt, daß vom Parlament beschlossene Verfassungsänderungen von den Bürgern nur in den seltensten Fällen nicht akzeptiert wurden:²¹⁾ von 1951 bis Ende 1976 wurden in den 54 obligatorischen Referenden nur 8 vom Parlament beschlossene Verfassungsänderungen verworfen, von 1971 bis Ende 1976 akzeptierten die Schweizer von 22 Verfassungsänderungen nur 2 nicht.²²⁾ Daneben zeigen auch die übrigen, in anderen Ländern mit Hilfe von Elementen direkter Demokratie tatsächlich entschiedenen Fragen²³⁾, daß eine Entscheidung eben dieser Fragen durch VB und VE möglich ist oder mindestens versucht werden kann.

Neben den bis in die Gegenwart durch Elemente direkter Demokratie tatsächlich entschiedenen - und damit einer Entscheidung durch VE erwiesenermaßen zugänglichen - Fragen wirft der heutige Stand der wissenschaftlich-technischen und der Menschheitsentwicklung überhaupt eine neue Dimension von durch Menschen effektiv zu entscheidenden Fragen auf. Die bisher ungeplant und weithin ungeregelt verlaufene, von naivem Fortschrittsglauben begleitete Entwicklung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts²⁴⁾ ist nämlich mittlerweile an eine Stufe geraten, wo es kaum mehr um eine quantitative Weiterentwicklung gehen kann. Die Technik ist heute

21) Eine Befürchtung, die die Kommission für die Bundesrepublik vielleicht mit zu der Ansicht gebracht hat, Grundgesetzänderungen müßten vom VE ausgeschlossen bleiben.

22) Vgl. vorne S. 208.

23) Die Sachbereiche sollen hier nicht wieder aufgezählt werden.

24) Man denke etwa an die Entwicklung des Automobils und die daran folgende Umgestaltung der Natur und des menschlichen Lebens durch den Autoverkehr.

so weit entwickelt, daß nicht mehr alles technisch Mögliche auch sinnvollerweise entwickelt werden sollte. Vielmehr können und müssen heute wohl erstmals in der Menschheitsgeschichte Entscheidungen darüber getroffen werden, in welchen Bereichen und mit welchen Zielsetzungen die Entwicklung der Technik vorangetrieben werden soll. Die Frage ist, wer diese Entscheidungen treffen soll.

Es sind beispielsweise in naher Zukunft Entscheidungen zu fällen, die sich in Folge der neuen technischen Möglichkeiten im Bereich der Medien stellen. Nachdem die Medien Rundfunk und Fernsehen bis heute völlig ungeplant innerhalb von wenigen Jahren die Existenz jedes einzelnen Menschen beträchtlich verändert haben, sollte sich jeder Bürger, zumindest nach entsprechender Information, eine Vorstellung davon machen können, welche weiteren Veränderungen stattfinden werden, wenn private Rundfunksender ihm auf Knopfdruck Tag und Nacht eine Vielzahl von Programmen anbieten²⁵⁾, oder wenn gar ein Telekommunikationssystem eingeführt wird.²⁶⁾ Hier stellt sich die Frage: Wer soll darüber entscheiden? Sollten es nicht die tun, die in erster Linie von den Folgen der Entscheidung in ihrer Existenz betroffen werden, nämlich alle Bürger?

Außer dieser sehr konkreten Frage gibt es zahlreiche weitere Probleme von außerordentlicher Tragweite, die in naher Zukunft von Menschen entschieden werden müssen. Es können hier nur einige Komplexe skizziert werden, etwa: für welche Forschungsbereiche sollen vorhandene Mittel alternativ ausgege-

25) Die Auswirkungen des Mediums Fernsehen "auf ein wichtiges soziologisches Verhältnis" untersuchte jetzt ein Pädagogik- und Psychologieprofessor vom Longwood College in Virginia, USA, wo es privates Fernsehen mit einer Vielzahl von Programmen gibt. Er konfrontierte amerikanische Kinder zwischen vier und sechs Jahren in einer Umfrage mit der direkten Frage: "Was hast du lieber - den Fernseher oder deinen Papi?" 44 Prozent der befragten Kinder entschieden sich für den Fernseher; vgl. BZ vom 2.3.2977.

26) Vgl. den Telekommunikationsbericht, aaO. Einen Teil der Probleme reißt an: W.Hoffmann-Riem, aaO, mit weiteren Nachweisen.

ben werden? Für Möglichkeiten der Raumfahrt? Für Weiterentwicklung von Technik und Automation in allen Lebensbereichen, was die menschliche Existenz von Grund auf verändern kann?

Oder sollen statt dessen Forschungsmittel ausgegeben werden für Fragen der Erhaltung einer lebensfähigen Umwelt, für den Bau von lebenswerten Städten? Für die Erforschung einer Organisation der Arbeits- oder Berufswelt, die jedem Bürger einen angemessenen Arbeitsplatz sichert oder für die Erforschung einer Organisation der Weltwirtschaft, die nicht ein Drittel der Menschheit verhungern läßt?

Letztlich muß wohl auch die Frage entschieden werden, ob wir es uns leisten wollen, weiterhin ein quantitatives Wirtschaftswachstum mit seinem ständig steigenden Energiebedarf und einer gefährlichen Umweltzerstörung zu fördern, oder ob wir bereit sind, uns einzuschränken. Auch hier stellt sich die Frage, wer dies entscheiden soll.

Neben der Frage, wer entscheiden soll, ist aber vor allem wichtig, daß Probleme überhaupt verantwortlich entschieden werden. Sonst gerät die Gesellschaft unversehens in überraschende Konfliktsituationen, die dann als sog. Sachzwänge den Entscheidungsspielraum verengen. Jüngstes Beispiel dafür ist die Frage der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Erst nachdem nun die ersten Kernkraftwerke gebaut sind, wird die gesamte Problematik der Energie-Nutzung, vor allem die der viele Generationen belastenden Entsorgung, langsam der breiten Öffentlichkeit bewußt.²⁷⁾ Eine nach gründlicher öffentlicher Diskussion gefällte und auf breitem Konsens begründete demokratisch legitimierte Entscheidung dieser wichtigen Frage ist zuvor nicht getroffen worden. Ganz gleich wie die Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie weitergeht, schon heute hat unsere Generation der Nachwelt

27) Das Problem der friedlichen Nutzung der Kernenergie und vor allem der Entsorgung kann hier nicht vertieft werden.

das schwierige Problem der Endlagerung des bis jetzt entstandenen Atommülls übertragen, der über Tausende von Jahren bewacht werden muß, ohne daß eine verantwortliche Entscheidung nach Abwägung aller Probleme in der oben geschilderten Weise darüber getroffen wurde. Die Frage der Nutzung der Kernenergie ist im übrigen ein Beispiel dafür, daß die These ad absurdum geführt ist, der Bürger könne Sachverhalte nicht mehr durchschauen und selbst entscheiden, weil die Sachverhalte zu komplex geworden seien. Hier ist es umgekehrt so, daß die Frage der Nutzung der Kernenergie so komplex ist, daß sie von Sachverständigen und Wissenschaftlern nicht mit Eindeutigkeit beurteilt und daher auch nicht sachkompetent entschieden werden kann. Beide Seiten, Pro und Contra Kernenergie, könnten zahllose Wissenschaftler aufbieten, die mit wissenschaftlicher Genauigkeit die Gefahr oder die relative Gefährlosigkeit der Nutzung der Kernenergie "beweisen" könnten. So können heute oft gerade bei sehr komplexen Fragen keine gesicherten Aussagen über die Folgen der Entscheidung gemacht werden. Dann aber stellt sich mit besonderer Dringlichkeit die Frage, wer die Entscheidungen mit äußerst weitreichenden Konsequenzen für die Zukunft aller Bürger treffen soll. In einer demokratischen Ordnung kommen für die Entscheidung wichtiger, komplexer Grundsatzfragen nur der demokratisch legitimierte Gesetzgeber oder die Betroffenen selbst in Frage. Die Institute VB und VE ermöglichen es den Bürgern, Initiativen zu ergreifen, um wichtige, die Allgemeinheit betreffende Fragen selbst entscheiden zu können. Damit können Sachfragen von denjenigen entschieden werden, die in erster Linie von den Entscheidungen betroffen werden und deren Folgen zu tragen haben. Dies ist vor allem bei Entscheidungen, deren Auswirkungen letztlich niemand mit Exaktheit beurteilen kann, ein wesentliches, vielleicht das wesentlich-

ste Kriterium für die "Richtigkeit" einer Entscheidung²⁸⁾ und somit ein wichtiger Faktor der Bedeutung von Elementen direkter Demokratie.

Neben dieser wichtigen Bedeutung können Elemente direkter Demokratie aber noch in anderer Weise Wirkung entfalten: Da sie die Möglichkeit eröffnen, auf Initiative aus der Bevölkerung eine neue gesetzliche Regelung im VE zu beschließen oder ein vom Parlament beschlossenes Gesetz aufzuheben, verpflichten sie die Politiker dazu, grundlegende Entscheidungen erst nach einem gründlichen, öffentlichen Kommunikationsprozeß zu entscheiden, um nicht Gefahr zu laufen, daß die von ihnen getroffenen Entscheidungen im VE nicht bestehen können. Das aber ist ein entscheidender Gesichtspunkt. Es ist nicht möglich und auch nicht erforderlich, daß alle wichtigen und nicht einmal alle grundlegenden Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene von allen Bürgern in einem VE getroffen werden²⁹⁾, sehr wohl ist es aber eine Schicksalsfrage der Demokratie, ob die Öffentlichkeit staatlichen Handelns erhalten bleibt³⁰⁾, ob grundlegende Fragen nach einem öffentlichen Kommunikationsprozeß entschieden werden, in den

28) Zu der Befürchtung der Enquête-Kommission, daß die Entscheidung politischer Fragen durch Elemente direkter Demokratie entrationalisiert würden (aa0, S. 14, Ziff. 3.3.2), läßt sich sagen: Sollte bei Entscheidungen, die die Bürger selber treffen, mehr emotionale Gesichtspunkte mit einfließen als bei Entscheidungen von Politikern, so braucht das nicht unbedingt schlecht zu sein. Ziel von Politik und politischen Entscheidungen ist doch wohl letztlich, das größtmögliche Glück für die Menschen zu verwirklichen, und das ist schließlich auch nicht eine Frage ausschließlich der Ratio, sondern auch des Gefühls.

29) Neue Dimensionen nicht nur in technischer Hinsicht eröffnen neue Kommunikationssysteme mit Rückkoppelung, die ermöglichen, daß jeder Teilnehmer zu jeder Frage Rückmeldungen geben kann, die in der Zentrale sogleich durch Computer ausgewertet werden können; vgl. zu den Fragen und Problemen: Telekommunikationsbericht, aa0; H.Krauch, Computer-Demokratie, Düsseldorf 1972; F.Vilmar, aa0, Bd. I, S. 237 ff.

30) Vgl. dazu auch K.Hesse, aa0, S. 62 f.

alle Argumente, Anregungen, Bedenken einfließen können und berücksichtigt und verwertet werden. Für die Erhaltung und Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung ist es dabei in Zukunft von entscheidender Bedeutung, ob es gelingt, die Menschen an der Entscheidung der öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen oder nicht, und sei es "nur" durch eine Beteiligung der Bürger an der öffentlichen Diskussion über die von den Politikern zu entscheidenden Fragen. Die Institutionalisierung von VB und VE im GG vergrößert die Chance, daß wichtige staatliche Entscheidungen nur auf der Grundlage eines breiten öffentlichen Kommunikationsprozesses entschieden werden. Kommt es aber in einer Konfliktsituation zu einem VE, so wird es fraglos zu einer Konfrontation der Befürworter und Gegner kommen. Die mögliche verschärfte Auseinandersetzung bei der Entscheidung einer Frage auf diese Weise gegenüber einem vielleicht rasch "durchgezogenen" Parlamentsbeschluß muß aber in Kauf genommen werden angesichts der Vorteile, die eine Entscheidung nach gründlicher öffentlicher Diskussion aller mit der Entscheidung zusammenhängender Fragen mit sich bringt. Ob es allerdings gelingt, daß die Menschen sich in Zukunft an der Entscheidung öffentlicher Angelegenheiten beteiligen oder nicht, ist weitgehend eine Frage der kritischen, unmanipulierten, nicht interessen gebundenen Information der Bürger. Gerade aus diesem Gesichtspunkt heraus ist der Einsatz und die Nutzung von Elementen direkter Demokratie für die Unabhängigkeit des Rundfunks in den letzten Jahren in Österreich, in Bayern und in der Schweiz bedeutungsvoll.

Insgesamt läßt so eine Einfügung der Institute VB und VE in das GG, etwa in ähnlicher Ausgestaltung wie die 1974 in die LV B.-W. eingeführten Regelungen³¹⁾, durchaus einen positiven Beitrag zur Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik erwarten.

31) Dabei erscheint als Quorum für ein erfolgreiches VB allerdings ein Zehntel der Stimmberechtigten als ausreichend, während demgegenüber nach Art.59 Abs.2 S.2 LV B.-W. ein Sechstel der Wahlberechtigten erforderlich ist.

Literaturverzeichnis

- | | |
|---|--|
| Abelein, Manfred | Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer,
in: ZParl. 1971, S. 187 ff. |
| Abendroth, Wolfgang | Aufstieg und Krise der deutschen Sozialdemokratie,
Frankfurt 1964 |
| Adamovich, Ludwig | Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts,
6. Auflage, Wien-New York 1971 |
| Alemann, Ulrich v.
(Hrsg.) | Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung,
Opladen 1975 |
| Anschütz, Gerhard | Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919,
1933 Berlin, Nachdruck der 14. Aufl. Darmstadt 1960 |
| Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Schweiz) | Bd. 6, Schlußbericht der Arbeitsgruppe,
Bern 1973 |
| Ardelt, Alfred | Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund Paragraph 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg,
Diss., Heidelberg 1960 |
| Battis, Ulrich | Bürgerinitiativen als Gegenstand der Gesetzgebung,
in: ZParl. 1975, S. 139 ff. |
| Begleitende Hilfe e.V. | Schaltstellen für Bürgerinitiativen,
in: Das Rathaus, Jg. 26, 1973, S. 348 |
| Berliner Senat | Bericht des Berliner Senats über die Beteiligung von Betroffenen an Planungsentscheidungen, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 6/1056 v. 19.10.1973 |
| Bermbach, Udo (Hrsg.) | Theorie und Praxis der direkten Demokratie,
Opladen 1973, S. 13. |
| Best | Das Volksbegehren zur Aufwertung und Anleiheablösung,
DJZ, 31. Jg., 1926, Sp. 991 ff. |

- Beyme, Klaus von Das politische System Italiens,
Stuttgart 1970
- Bickel, Hans Kritische Betrachtungen zum gegen-
wärtigen Verfahren beim Volksentscheid,
Diss. Marburg 1932
- Bilfinger, Carl Der Streit um das Panzerschiff A und
die Reichsverfassung,
in: AöR, Bd. 16 NF, 1929, S. 416 f.
- Bocklet, Reinhold Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
Modelle - Argumente - Erfahrungen -
Thesen,
in: Politische Studien, 1974, S. 31 ff.
- Bordorf-Ruhl, Barbara Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet,
Schriftenreihe des Siedlungsverbandes
Ruhrkohlebezirk, Heft 35, Essen 1973
- Bracher, Karl-Dietrich Stufen der Machtergreifung,
Frankfurt 1962
- ders. Die Auflösung der Weimarer Republik,
5. Aufl., Villingen 1971
- Bratschi, Peter Joachim Die Bedeutung der Verfassungsinitiative
in der Sozialgesetzgebung der Schweiz,
Bern 1969
- Bredt, Joh. Victor Volksbegehren
Preußische Jahrbücher, Band 220, 1930,
S. 1 ff.
- Brünneck, Wiltraut von Die Verfassung des Landes Hessen vom
1.12.1946,
in: JöR, Bd. 3, S. 213 ff.
- Bürgerinitiativen in Bayern,
Bestandsaufnahme des bayerischen Innen-
ministeriums, Nr. 1 B 1-300-72/1)
- Buser, Walter Geltungsbereich und Funktionen des
Referendums,
in: Zeitschrift für schweizerisches
Recht, NF, Bd. 93, 1974, S. 449
- Conrad, Carl-August Die politischen Parteien im Verfas-
sungssystem der Schweiz,
Frankfurt 1970
- Csoklich, Fritz Zwischen Erfolg und Resignation. Nach
dem Volksbegehren zum Abtreibungsstraf-
recht in Österreich,
in: Herder-Korrespondenz, Heft 1, 1976,
S. 10 ff.

III

- Curti, Theodor Die Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, 2. Aufl., Zürich 1885
- ders. Der Weltgang des Referendums, in AöR 1912, Bd. 28, S. 1-44
- Curtius, Julius Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten, Heidelberg 1919
- Dahrendorf, Rolf Gerechtigkeit ohne Hörigkeit, in: Die Zeit, Nr. 2, 3. Jan. 1975, S. 3
- Dederke, K. Reich und Republik, Deutschland 1917-1933, Stuttgart 1969
- Deutsche Presse Agentur (dpa) GmbH Hintergrund, Archiv- und Informationsmaterial, dpa-Archiv/HG (Hintergrund) 1766 u. 1767 VB in Bund und Ländern, Teil I, Hamburg, 19. Sept. 1967 Teil II, Hamburg, 23. Sept. 1967
- Die Weimarer Republik Dokumente und Materialien, Berlin 1963
- Dittberner, Jürgen Bürgerinitiativen als partielles Partizipationsbegehren, in: ZParl., 1973, S. 194 ff.
- Ellwein, Thomas / Lippert, Ekkehardt/ Zoll, Ralf Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr. 89 Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975
- EMNID-Informationen Nr. 11/12, 1973, S. 7 f.
- Engler, Urs Stimmbeteiligung und Demokratie, Bern 1973
- Enquête-Kommission Verfassungsreform Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages, Drucksache 7/5924 vom 9.12.1976 Bonn
- Ermacora, Felix Österreichische Verfassungslehre, Wien 1970
- Eyck, Erich Die Geschichte der Weimarer Republik, 1. Band, 4. Aufl., Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1962

- Fell, Karl Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, Diss. Bonn 1964
- Feneberg, Herrmann und Simader, August Handkommentar, Bayerisches Landeshwahlgesetz, 8. Aufl., München 1973
- Fetzer, Max Das Referendum im Deutschen Staatsrecht, Stuttgart 1923
- Finger, August Das VB Panzerkreuzerverbot in: DJZ, 33. Jg., 1928, Sp. 1369
- Fleiner, F. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923
- Fleiner, Fritz / Giacometti, Zaccaria Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949
- Forsthoff, Ernst Der totale Staat, 2. Aufl., Hamburg 1934
- Fraenkel, Ernst Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Recht und Staat, Heft 219/20, Tübingen 1958
- ders. Das amerikanische Regierungssystem, Köln 1960
- Fromme, Friedrich Karl Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960
- Geller-Kleinrahm-Fleck Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl., Düsseldorf 1963
- Germann, Raimund E. Politische Innovation und Verfassungsreform, St. Gallen 1975
- Giacometti, Zaccaria Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941
- Glötz, Peter Rundfunkfreiheit, Parteikontrolle und Kommerzialisierung. Die medienpolitische Auseinandersetzung in Bayern als ein Testfall für die Bundesrepublik, in: Neue Gesellschaft, Nr.19, 1972, S. 412 f.

- Gruner, Erich Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat, 1969
- Habermas, Jürgen Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied und Berlin 1962
- ders. Legitimationsprobleme im modernen Staat. - Was heißt heute Krise? Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, in: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, 1. Aufl., Frankfurt 1976
- Hamann, Andreas / Lenz, Helmut Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 3. Aufl., Oldenburg-Wiesbaden 1970
- Hartwig, Werner VB und VE im deutschen und österreichischen Staatsrecht, Diss. Berlin 1930
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Karlsruhe 1976
- Hitler, Adolf Mein Kampf, München 1932
- Hoffmann-Riem, Wolfgang Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen, in ZRP, Heft 12, Dez. 1976, S. 291 ff.
- Huber, Ernst Rudolf Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl., Hamburg 1939
- Huber, Ernst Rudolf
 (Hrsg.) Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, Stuttgart 1966
- Huber, Hans Wie die Schweiz regiert wird, Zürich 1960
- ders. Das Gesetzesreferendum, in: Recht und Staat, Tübingen 1969
- Imboden, Max Die Volksbefragung in der Schweiz, in: Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin 1963, S. 385 ff.

- infas Report für die Presse vom 23.7.1973,
Mitwirkung in Bürgerinitiativen
- Jellinek, Walter Einfluß der Zeit auf die Reichsver-
fassung,
in: JW 1929, S. 2316
- ders. Die Verfassung des Landes Hessen,
in: DRZ 1947, S. 4 ff.
- Kägi, Werner Rechtsfragen der Volksinitiative auf
Partialrevision,
in: Zeitschrift für schweizerisches
Recht, NF, Bd. 75/1, 1956, S. 793 a f.
- Kaisenberg, Georg Volksentscheid und Volksbegehren,
Reichsgesetz über den VE nebst Ausfüh-
rungsbestimmungen, erläutert von
G.Kaisenberg,
2. Aufl., Berlin 1926
- Kalkbrenner, Otto Bewährung und Reformbedürftigkeit
unserer Verfassung,
in: Bay.VwBl. 1972, S. 5 ff.
- Kelbert-Girard, Ilse Die große Volksbewegung für die ent-
schädigungslose Fürstenenteignung -
Volksbegehren und Volksentscheid 1926,
Diss. Berlin 1960
- Kimminich, Otto Deutsche Verfassungsgeschichte,
Frankfurt 1970
- Kodolitsch, Paul von Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitia-
tiven. Ergebnisse einer Umfrage,
in: Zeitschrift für Kommunalwissenschaft,
Heft 10, 1975, S. 265 ff.
- Koellreutter, Otto Der nationale Rechtsstaat
DJZ, Jg. 38 (1933), Sp. 517 ff.
- ders. Deutsches Verfassungsrecht
3. Aufl., Berlin 1938
- Koja, Friedrich Das Verfassungsrecht der österreichi-
schen Bundesländer,
Wien-New York 1967
- Krauch, Helmut Computer-Demokratie,
Düsseldorf 1972
- Kriele, Martin Das demokratische Prinzip im Grundgesetz,
in: VVDStRL, Bd. 29, S. 60 ff.

- Kruis, Konrad Die Stellung des Landtages in den Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, in: Bayerische VwBl., 1973, S. 509 ff.
- Kullmann, Kurt Sinn und Gestaltung der Volksabstimmungen im deutschen Landesstaatsrecht, Diss. Heidelberg 1926
- Leibholz, Gerhard Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967
- Lerche, Peter Rundfunkmonopol. Zur Zulassung privater Fernsehveranstaltungen, Frankfurt 1970
- Mang, Johann / Maunz, Theodor / Mayer, Franz / Obermayer, Klaus (Hrsg.) Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 4. Aufl., München 1975
- Mangoldt, Herrmann von / Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. I, Berlin und Frankfurt a.M. 1957, Bd. III, 2. Aufl., München 1974
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 20. Aufl., München 1975
- ders. Grundgesetz und Volksbefragungsgesetze (Zu den Volksbefragungsurteilen des Bundesverfassungsgerichts), in: DÖV 1959, S. 1 ff.
- ders. Zwei Volksentscheide in rechtlicher Sicht, in: Bay. VwBl. 1967, S. 303 ff.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günther Grundgesetz, Kommentar Lieferung 1 bis 8, Bd. I, München und Berlin 1966
- Mayer-Tasch, P.C. Die Verfassungen der nicht-kommunistischen Staaten Europas, 2. Aufl., München 1975
- Meder, Theodor Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, München 1971
- Menger, Christian-Friedrich Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975

- Merk, Bruno veröffentlichter Vortrag vor dem Arbeitskreis der "Großen Städte" der Kommunalpolitischen Vereinigung am 21. März 1974 in Nürnberg
- Meyer Deutscher Juristentag und Rechtserneuerung,
in: DJZ, 38. Jg., 1933, Sp. 1220
- Meyer, Hans Das Parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes,
in: VVDStRL Bd. 33 (1974), Bielefeld
- Mügel, Otto Die Volksbegehren zur Aufwertung,
in: DJZ, 31. Jg., 1926, Sp. 693 ff.
- Müller, Martin Dokumentation und Kurzanalysen. Repräsentativerhebung: Einfügung plebiszitärer Elemente in die Verfassungsordnung der Bundesrepublik?,
in: ZParl. 1974, S. 143 ff.
- Nawiasky, Hans Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar,
München 1948
- ders. Von der unmittelbaren Demokratie, die Bereitschaft der Schweiz - die Zurückhaltung in Deutschland,
in: Festgabe für Giacometti, Zürich, 1953, S. 195 ff.
- Nawiasky, Hans / Leusser, Claus / Gerner, Erich Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., München 1971
- Negt, Oskar / Kluge, Alexander Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit,
3. Aufl., Frankfurt 1974
- Neidhart, Leonhard Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums,
Bern 1970
- Offe, Claus Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme,
in: Politikwissenschaft, hrsg. von G.Kress und D.Senghaas,
Frankfurt 1969, S. 162

- Oppermann, Thomas Das Parlamentarische Regierungssystem
des Grundgesetzes,
in: VVDStRL, Bd. 33 (1974) Bielefeld
- Ossietzky, Carl von Lob der Außenseiter,
in: Die Weltbühne, 23. Jg., 4. Jan. 1927,
Nr. 1, S. 1, Charlottenburg
- Poetzsch-Heffter, Fritz Vom Staatsleben unter der Weimarer
Verfassung, I-III,
in: JöR, Bd. 13 (1925) S. 226, Bd. 17
(1929) S. 131 ff., Bd. 21 (1933/34)
S. 199 ff.
- ders. Handkommentar der Reichsverfassung vom
11. August 1919
3. Aufl., Berlin 1928
- ders. Volksgesetzgebung und Reichsverfassung,
in: JW 1929, S. 3364
- Rack, Reinhard Die rechtliche Entwicklung von Volks-
begehren und Volksabstimmung in Öster-
reich,
in: Österreichisches Verwaltungsarchiv,
Band 8, 1969, S. 149 ff.
- Rappard, W. Die Bundesverfassung der schweizerischen
Eidgenossenschaft 1848 bis 1948.
Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiter-
entwicklung,
Zürich 1948
- Rittinghausen, Moritz Die direkte Gesetzgebung durch das
Volk,
4. Aufl., Köln 1877
- Rosenberg, Arthur Geschichte der Weimarer Republik,
12. Aufl., Frankfurt a.M. 1971
- Rottmann, Joachim Über die repräsentativen und unmittel-
bar-demokratischen Elemente in der Ver-
fassungswirklichkeit des modernen deut-
schen Staates. Ein Beitrag zur sozial-
wissenschaftlichen Staatslehre,
Diss. Berlin 1954
- Rudolf, Walter Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks,
Frankfurt 1971
- Schambeck, Herbert Das Volksbegehren,
Tübingen 1971
- Scharpf, Fritz Demokratietheorie zwischen Utopie und
Anpassung,
Konstanz 1970

- Scheunert, Ulrich Die nationale Revolution,
in: AöR, Bd. 24, Tübingen 1934
- ders. Das repräsentative Prinzip in der
modernen Demokratie,
in: Verfassungsrecht und Verfassungs-
wirklichkeit, Festschrift für Hans
Huber, Bern 1961
- Schiffers, Reinhard Elemente direkter Demokratie im
Weimarer Regierungssystem,
Düsseldorf 1971
- Schlenker, Heinz Die Volksgesetzgebung in Deutschland,
Diss. Heidelberg 1952
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz
Kommentar zum GG für die Bundesrepublik
Deutschland,
3. Aufl., Neuwied und Berlin 1973
- Schmitt, Carl Volksentscheid und Volksbegehren,
Berlin 1927
- ders. Staat, Bewegung, Volk,
3. Aufl., Hamburg 1935
- Schneider, Hans Volksabstimmungen in der rechtsstaat-
lichen Demokratie,
in: Forschungen und Berichte aus dem
öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift
für Walter Jellinek,
München 1955
- Schneider, Karl Georg Die Abstimmung unter besonderer Be-
rücksichtigung der verschiedenen
Mehrheitsbegriffe,
Diss. Heidelberg 1951
- Schönherr, Carl-Heinz Die unmittelbare Demokratie als Insti-
tution im parlamentarischen Staats-
system,
Diss. Köln 1954
- Schumann, Klaus Das Regierungssystem der Schweiz,
Köln 1971
- Seifert, Jürgen Probleme der Partei- und Verbands-
kontrolle von Rundfunk- und Fernseh-
anstalten,
in: Herrschaft und Kritik, medium
dokumentation, Bd. 4, Frankfurt 1974,
S. 124 ff.

- Sering, M. Das VB zur Beschaffung von Siedlungsland,
in: Neue Preußische Kreuz-Zeitung vom 3.7.1923,
abgedruckt in: Archiv für innere Kolonisation, Bd. 15, 1923, S. 241 ff.
- Sontheimer, Kurt Zum Problem der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks und seine Organisation,
in: Herrschaft und Kritik, medium dokumentation, Bd. 4, Frankfurt 1974, S. 48 ff.
- Stampfer, Friedrich Die vierzehn Jahre der ersten deutschen Republik,
Offenbach 1947
- Starck, Christian Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem,
in: Recht und Staat, Heft 422/423, Tübingen 1973
- ders. Zusammensetzung der Rundfunkgremien und Rundfunkfreiheit,
in: Herrschaft und Kritik, medium dokumentation, Bd.4, Frankfurt 1974, S. 19 ff.
- Statistische Berichte des bayerischen Statistischen Landesamtes, München,
ausgegeben am 22. August 1972, Nr. B VII 4 - 1/72
- Steiner, Jürg (Hrsg.) Das politische System der Schweiz,
München 1971
- Stern, Klaus Verfassung und Verfassungsreform in der Bundesrepublik,
Krefeld 1973
- Strasser, Hans Rudolf Rechtliche Probleme der öffentlichen Meinungsbildung vor Volksentscheiden,
Diss. Basel 1971
- Süsterhenn, Adolf / Schäfer, Hans Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950
- Tannert, Carl Gesetzesvorschlag zur Änderung von Art. 75 und 76 Abs. 1 S. 4 RV,
Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 43. Heft 1929
- Telekommunikationsbericht der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, 1976

- Tipke, Klaus Das Recht des Volksentscheids und des Volksbegehrens in der Verfassung der Bundesrepublik und der "Deutschen Demokratischen Republik" und den deutschen Ländern und die Bedeutung dieser Institutionen für die Demokratie, Diss. Hamburg 1952
- Triepel, Heinrich Das Abdresselungsgesetz, in: DJZ, 31. Jg. 1926, Sp. 846
- Trossmann, Hans Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen BT, Kommentar in alphabetischer Ordnung zu der GSchOBT, den einschlägigen Art. des GG und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen nach dem Stand vom 1. Januar 1967, Bonn
- Vilmar, Fritz Strategien der Demokratisierung, Bd. I: Theorie der Praxis, Darmstadt und Neuwied 1973
- Vogels, Alois Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart und Köln 1951
- Vokinger, Hans-W. Kritische Bemerkungen zu Art. 89^{bis} BV (Dringlichkeitsklausel), in: Schweizerische Juristen-Zeitung, 71. Jg. 1975, S. 330 f.
- Wahlen und Parteien in Österreich
Österreichisches Wahlhandbuch
hrsg. von Rodney Stiefbold, Arlette Leupold-Löwenthal, Walther Lichem, als Seminar-Projekt unter Leitung von Dwaine Marvick, Wien 1966
- Walter, Robert Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972
- Weber, Werner Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl., Berlin 1970
- Winkler, Heinrich August Mittelstand, Demokratie und Nationalsozialismus, Köln 1972
- Wittlin, Felix Volksbefragungen ohne gesetzliche Grundlagen, Diss. Heidelberg 1953

- Wüstenhagen, Hans-Helmuth Erfahrungen mit Bürgerinitiativen für
Umweltschutz,
in: Blätter für deutsche und interna-
tionale Politik, Nr. 10, Oktober 1975,
S. 1105 ff.
- ders. Bürgerinitiativen, Atomenergie und
Wissenschaft,
in: Blätter für deutsche und interna-
tionale Politik, Nr. 12, Dezember 1976,
S. 1360 ff.
- Ziegler, Jean Eine Schweiz - über jeden Verdacht
erhaben,
2. Aufl., Darmstadt und Neuwied 1976
- Zilleßen, Horst Bürgerinitiativen im repräsentativen
Regierungssystem,
in: Aus Politik und Zeitgeschichte.
Beilage zur Wochenzeitung das Parlament
vom 23, März 1974
- Zinn, Georg-August / Stein, Erwin
unter Mitarbeit von Rupp v.Brünneck,
Barwinski u.a.
Verfassung des Landes Hessen,
Kommentar,
Bad Homburg vor der Höhe 1963

L e b e n s l a u f

Am 22.04.1946 wurde ich als Sohn des Bundestagsabgeordneten Ulrich Berger und seiner Ehefrau Anneliese, geb. Zaborowski, in Herne geboren.

Nach dem Besuch der Volksschule und des neusprachlichen Gymnasiums in Herne legte ich 1966 die Reifeprüfung ab. Nach Ableistung meiner Bundeswehr-Dienstzeit begann ich im Wintersemester 1968/69 mit dem rechtswissenschaftlichen Studium an der Universität Köln. Nach zwei Semestern wechselte ich an die Universität Freiburg.

Im April 1973 heiratete ich Maria Hug aus Kirchzarten. In Freiburg bestand ich am 10. Juni 1973 die Erste Juristische Staatsprüfung.

Im August 1973 begann ich den juristischen Vorbereitungsdienst am Landgericht Offenburg. Die Zweite Juristische Staatsprüfung bestand ich am 13. Januar 1976.

Von April 1976 bis April 1977 erhielt ich ein Stipendium nach dem Graduiertenförderungsgesetz.

Am 1.6.1977 wurde ich in Konstanz zum Richter ernannt.

